

ALBERTO DUREK NETO
MARCOS RIBAS

**REFLEXÃO SOBRE AS FRAUDES FISCAIS NAS CONTRIBUIÇÕES
PREVIDENCIÁRIAS**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito para obtenção do título de Especialista em Auditoria Integral.

Orientador: Blênio César Severo Peixe

CURITIBA

2004

MENSAGEM

Honestidade

O eterno é a minha rocha; Ele é perfeito e justo em tudo o que faz. Ele é fiel e correto, julga com justiça e honestidade, sei que Ele põe à prova os corações e ama as pessoas corretas; Ele faz o que é certo e ama a honestidade; sendo obediente a Ele, viverei na sua presença.

*Que a minha honestidade e sinceridade me protejam porque confio em ti.
Ele fará com que a sua honestidade seja como a luz e com que a justiça da sua causa brilhe como sol do meio-dia.*

A honestidade e a justiça são as bases do teu reinado. Tu és fiel e amoroso em tudo o que fazes.

Nosso Deus diz: Feliz aquele que tem pena dos outros e empresta generosamente e que dirige os seus negócios com honestidade! As pessoas direitas são guiadas pela honestidade, ela torna mais fácil a vida dos bons e eles permanecem para sempre, pois se baseiam na verdade e na honestidade.

O Eterno fez os pesos e as medidas; por isso quer que sejam usados com honestidade. Virá o dia em que o rei reinará com justiça e as autoridades governarão com honestidade. (Jorge Tolim, p. 67)

AGRADECIMENTOS

Ao Mestre, pela possibilidade de termos concluído essa jornada e sentirmos manifesta vossa sabedoria em nós.

A nossas famílias, pela compreensão e incentivo e por estarem sempre perto, em todas as horas, para partilhar conosco, mesmo quando era necessário o silêncio para a reestruturação de nossas idéias, numa expressão consciente de reconhecimento ao trabalho a ser desenvolvido.

A todos a nossa gratidão.

Alberto Durek Neto

Marcos Ribas

GLOSSARIO

- RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
- CTPS - Carteira Trabalho e Previdência Social.
- INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
- FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- NFLD – Notificação Fiscal de Lançamento de Débito
- AI – Auto de Infração
- GFIP – Guia de Recolhimento do FGTS e Informações a Previdência Social
- CAT - Comunicação de Acidente de Trabalho
- CNPJ/MF - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda
- CNAE – Código Nacional de Atividade Econômica
- FPAS – Fundo de Previdência e Assistência Social
- SAT – Seguro de Acidente de Trabalho
- PPRA – Programa de Prevenção do Risco Ambiental
- CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
- AFPS – Auditor Fiscal da Previdência Social
- GPS - Guia Previdência Social.
- Sefip – Sistema de Informação Fiscal e Previdenciária
- IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica
- GIA - Guia de Informação e Arrecadação
- DIRPJ - Declaração de Imposto de Renda Pessoa Jurídica.

RESUMO

DUREK, Alberto Neto; RIBAS, Marcos: **Reflexão sobre as Fraudes fiscais nas Contribuições Previdenciárias.** Esta reflexão pretende contribuir para o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas e no estudo bem como na busca de estratégias para o combate à sonegação e às fraudes previdenciárias, cujos resultados serão envolvidos no tema da matéria tratada para que seja possível encontrar uma fórmula capaz de minorar os efeitos de um mal tido como incurável. Observa-se que poucos estão pagando muito porque muitos sonegam e fraudam os tributos. Em decorrência deste trabalho, espera-se colaborar com as áreas fiscais, com os dirigentes públicos no sentido de dar informações para combater os sonegadores/fraudadores e demonstrar que uma boa legislação e um bom planejamento de atuação pode possibilitar a recuperação de valores fraudados, e conseqüente ação punitiva aos aplicadores desta "arte" de enganar o fisco. Dados preliminares divulgados indicam que a sonegação de contribuições previdenciárias ultrapassa a cifra de bilhões, sendo um fator de deslealdade na concorrência entre as empresas. Muitos contribuintes não pagam contribuições previdenciárias porque os seus concorrentes não pagam. A sonegação e a fraude fiscal são problemas culturais. Pelo menos, é isto o que se propaga nas campanhas de combate à sonegação e à fraude pelas entidades fiscalizadoras, federal, estadual e municipal, no entanto, é necessário enfrentar o problema e envidar esforços no sentido de mudar esta cultura através de esclarecimentos, orientações e demonstrações dos procedimentos obrigatórios nas áreas administrativas, contábeis e judiciais na tentativa de evitar práticas erradas ou fraudulentas.

Palavras-chaves: Fraudes; Previdência; Fiscais; Evasão Fiscal; Crimes Fiscais; Auditoria.

E-mail: durek@bsi.com.br
ribascont@yahoo.com.br

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	
MENSAGEM	II
AGRADECIMENTOS	III
GLOSSARIO	IV
RESUMO	V
1. INTRODUÇÃO	1
2. METODOLOGIA	4
3. DESENVOLVIMENTO	5
3.1. FRAUDE E SUA ORIGEM HISTÓRICA	5
3.2. FRAUDE	8
3.2.1. Fraude Fiscal	10
3.2.2. Fraudes Contábeis	11
3.2.3. Tipos de Fraudes Contábeis	13
3.2.4. Casos de Fraudes	13
3.2.5. Diagnose da Fraude	20
3.2.6. Sonegação Fiscal	21
3.2.7. Evasão Fiscal	23
3.2.8. Elisão Fiscal	23
3.3. PREVIDENCIA SOCIAL	24
3.3.1. Contribuintes da Previdência Social	26
3.3.2. Contribuições Sociais	28
3.3.3. Competência da Previdência Social de Fiscalizar e Arrecadar	37
3.4. DOS CRIMES E PENALIDADES PREVIDENCIÁRIOS	41
3.4.1. Sanções e Penalidades aos Sonegadores da Previdência Social	44
3.4.2. Penalidades para as Empresas em Débito com o INSS	47
3.4.3. O Contribuinte Fiscal e os Crimes Fiscais	49
3.5. AUDITORIA, HISTÓRICOS E FUNDAMENTOS	52
3.5.1. Auditoria Fiscal	55

3.5.2. Planejamento do Programa de Auditoria Fiscal	57
3.5.3. Controles Internos	62
3.5.4. Técnicas de Auditoria no Trabalho Fiscal	67
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94

1. INTRODUÇÃO

A presente reflexão sobre as fraudes fiscais previdenciárias, é uma contribuição ao estudo da auditoria aplicada à fiscalização de contribuições previdenciárias, aborda aspectos históricos, legislação básica, noções conceituais de fraudes, auditoria, seus procedimentos e suas ferramentas no intuito de conhecer os tipos de fraudes utilizadas pelos contribuintes da previdência social, as medidas detectivas para identifica-las, comprova-las e documenta-las considerando sempre o trinômio: indício, evidência, prova.

As reflexões do desenvolvimento têm início dos fatos divulgados na imprensa escrita, falada e televisionados e casos que ocorreram na Previdência Social. Objetiva identificar e relacionar os procedimentos dos fraudadores que historicamente cometeram e cometem fraudes e apresentar a possibilidade de diretrizes para atuação fiscal.

Os meios de detecção de fraude são feitos através de controles internos eficientes, características psicológicas de cada indivíduo, pois alguns deixam transparecer que são culpados e também por meio de auditoria.

A história nos mostra que a fraude e a sonegação fiscal não são coisas novas, mas uma prática comum à cultura do povo e principalmente do empresariado do mundo.

Para MARTINS (1983, p.112) "Durante muito tempo houve resistência ao tributo, por ser ele considerado fruto de desigualdade, privilégio e injustiça. O cumprimento das obrigações tributárias representava um nível tangível de submissão e servidão do indivíduo diante do estado".

A fraude fiscal ocorre em todos os segmentos que têm obrigações de pagar impostos, taxas e contribuições para o governo, à conscientização da importância de recolher tributos não é demonstrada neste contexto, sendo o objetivo deste estudo é contribuir para melhor elucidação do fato e aprofundamento de sua compreensão, dado os diversos aspectos que envolvem a fraude fiscal e na possibilidade apresentar medidas para sua prevenção e conhecimento.

A Fraude é descoberta pela denuncia e pelos procedimentos administrativos e de auditoria fiscal. É neste contexto que as técnicas e procedimentos de auditoria e perícias contábeis deverão ser aplicadas para possibilitar os trabalhos de identificação de fraudes.

As técnicas de auditoria existentes devem ser vistas como instrumento apropriado a tomadas de decisões e destinam-se a reunir e montar dados e provas que ajudem ao auditor fiscal formar juízo sobre os elementos examinados, dado que a auditoria compreende o exame de documentos, livros, registros, inspeções, informações internas e externas, objetivando mensurar a exatidão dos fatos decorrentes.

A operacionalização da auditoria fiscal busca nos procedimentos estabelecidos pela técnica e consagrados pela experiência, cuja aplicação em cada caso condiciona-se aos objetivos, a natureza, a extensão e profundidade da qualidade da prova a ser obtida, culminando com a aplicação de procedimentos e técnicas de forma eficaz, desvendar a possível sonegação, fraudes e evasão de contribuições previdenciárias e seu recolhimento aos cofres públicos.

Os objetivos da realização do trabalho em foco sobre a Fraude são, em princípio, o de aliar-se à luta contra os fraudadores e maus pagadores e proporcionar, à instituição envolvida, uma metodologia para a detecção e combate

aguerrido a estes meio perniciosos prejudiciais à administração pública, especificamente na caracterização dos casos das fraudes de contribuições previdenciárias.

2. METODOLOGIA

O objeto deste trabalho será desenvolver um estudo por meio de pesquisa bibliográfica abordando reflexões sobre fraudes, sonegação, evasão e elisão fiscal, meios para seu combate, como as técnicas de auditoria podem auxiliar neste objetivo e no desenvolvimento dos conjuntos de atividades de apoio á modernizar o Sistema Fiscal Previdenciário a serem executados nas auditorias fiscais no controles das empresas sobre seus procedimentos contábeis e para-fiscais.

O enfoque do trabalho também será baseado em fraudes ocorridas e que ocorrem na Previdência Social Brasileira, pois constata-se que a fraude é um fenômeno universal, independente do universo de ocorrência.

Este estudo passou por etapas para sua realização, sendo estas: Coleta de dados em livros, leis, decretos, normas, periódicos, sites, divulgações e publicações de entidades vinculadas a Previdência Social, com o intuito de possibilitar meios, possíveis, para prevenção e controle no combate a fraude, sonegação, evasão e elisão fiscal.

Os procedimentos técnicos citados são baseados em pesquisa bibliográfica que tratam sobre o assunto, apresentando recomendações finais para redução deste problema que é a fraude, uma doença endêmica nacional.

3. DESENVOLVIMENTO

Com o objetivo de compreender melhor o escopo do trabalho é necessário citar alguns conceitos do que é fraude e suas variações, sonegação, evasão e Elisão fiscal, direitos e obrigações das empresas perante a previdência social, definições de contribuintes e contribuições previdenciárias, os crimes e penalidades e sanções voltadas para as fraudes previdenciárias, técnicas de auditoria como ferramentas auxiliares para combate as fraudes, métodos de planejamento e os caminhos para prevenção.

3.1. FRAUDE - ORIGEM HISTÓRICA

Desde a origem dos negócios no mundo, a história mostra que a fraude e a sonegação fiscal sempre existiram, não sendo coisa nova, é uma prática comum à cultura do povo e principalmente do empresariado.

A fraude fiscal ocorre em todos os seguimentos que possuem obrigações de pagamento de impostos, taxas e contribuições governamentais.

Onde e quando tenha havido a exigência de impostos, a prática da sonegação e da fraude esteve sempre presente, ora em virtude da ganância de maiores lucros, ora como defesa contra a ferocidade arrecadadora dos órgãos fazendários.

Obviamente com o progresso tecnológico e a evolução do mundo também estes sistemas evoluíram.

Às vésperas do Terceiro milênio, o Brasil ainda se encontra num profundo atraso quando se fala em controle e fiscalização de tributos e contribuições parafiscais.

Ainda que os órgãos responsáveis e seus servidores tentem reverter à situação, os resultados são ineficientes diante da grande dificuldade existente de tecnologia e recursos humanos para combater a evasão, sonegação e fraude fiscal praticada em todos os setores da economia.

O Estado é responsável pela situação, na medida em que não aparelhou, nem modernizou seu corpo técnico com a mesma eficiência e rapidez que os sonegadores.

Impera a necessidade de se ficar ciente que a fraude caracteriza-se pela omissão ou a prática intencional de um ato, tendo em vista um fim ilícito. A fraude é um crime contra o patrimônio e quem a pratica pode ter o objetivo de beneficiar-se ou beneficiar terceiros.

Um princípio básico da elaboração de uma fraude é desfrutar a ganância das pessoas que sonham em obter muito dinheiro (ou outras vantagens) sem esforços e riscos.

COMER, (1990, p.1) "Quer se goste ou não, os negócios modernos são crivados de desonestidade, fraude, tapeação e corrupção, as quais com muita freqüência, costumam surpreender os dirigentes. Costuma-se dizer que cada vazão de credibilidade é preenchido pela credulidade de alguém, e esta é uma verdade inquestionável".

A prática da sonegação e da fraude é uma realidade que deve ser inibida pelo Estado através de providências concretas e enérgicas.

Os Municípios, os Estados e o Governo Federal vêm lutando sistematicamente contra a redução fraudulenta de suas receitas e combatendo constantemente tais procedimentos antiéticos. Nesse sentido a Receita Federal se utiliza o "slogan" de que "para cada Real arrecadado um outro é sonegado" em campanha no combate a sonegação.

Entretanto, os sonegadores e fraudadores estão extraordinariamente mais audaciosos, modernizados, eficientes, produtivos e melhor aparelhados para burlar o fisco, do que o próprio aparelho estatal, que é passivo e nunca ofensivo.

Não são raras as denúncias de que conhecidos sonegadores são apadrinhados e convivas habituais dos gabinetes de alguns representantes do poder público.

À medida que avançam os conhecimentos tecnológicos, a fiscalização estatal tem que utilizar mecanismos mais eficientes para enfrentar no mínimo, em igualdade de condições com o enorme avanço da sonegação e da fraude fiscal.

No Brasil, os grandes sonegadores e fraudadores não são totalmente combatidos, mas sim protegidos por artifícios legislativo e judiciário. Quem acaba, muitas vezes, diante do juiz para ser condenado, são sempre os pequenos contribuintes. Desta conclusão pode-se conceber vários e importantes ensinamentos para a construção da "sociedade solidária e justa" preconizada pela Constituição Federal e que todos brasileiros esperam que seja, um dia, uma realidade.

O alto grau de sonegação e fraude fiscal e não cumprimento das obrigações tributárias deve-se a falta de conscientização dos contribuintes e seu não exercício de cidadania. Para efeitos práticos a sonegação e a fraude tornaram-se um hábito aceito por todos os empresários para sobrevivência de sua atividade

empresarial. Os impostos deixam de ser uma obrigação tributaria para ser um fator de custo, passível de redução para aumentar a competitividade empresarial e melhorar as margens de lucro. Ainda temos a complexidade das leis tributárias e de normas que as empresas devem cumprir com suas obrigações principais e acessórias.

Tem empresários que, para deixar sua empresa competitiva no mercado ou para não ir a falência se utiliza desses assessores para evadir-se dos pagamentos das contribuições previdenciárias. O risco de ser apanhado pela fiscalização é baixo, o grau de cumprimento espontâneo do dever fiscal declina.

A fiscalização previdenciária não funciona efetivamente nem de forma eficiente, por falta de fiscais e também por o Estado não investir de maneira qualitativa e quantitativa em sua máquina fiscalizadora e arrecadadora.

3.2. FRAUDE

A fraude é uma ação premeditada para lesar alguém e é um crime doloso contra o patrimônio, do tipo roubo, apropriação indébita, estelionato, receptação, que tem proporcionalidades graves, como multa e até prisão.

Fraudar derivado do latim fraudare (fazer agravo, prejudicar com fraude), além de significa usar de fraude, o que é genérico, e exprime toda a ação de falsear ou ocultar verdade com a intenção de prejudicar ou de enganar, possui, na técnica fiscal, o sentido de falsificar ou adulterar, como o de usar de ardil para fugir ao pagamento de uma tributação: fraudar o fisco. E, assim, quer dizer sonegar. Fraudar quer ainda significar burlar. E neste conceito se afirma: fraudar a lei, ou seja, fugir ardilosamente à sua regra ou ao dever que nela se contém. (SILVA, 1993, p. 324).

Segundo Gil, (1998, p.235) fraude é evento em qualquer organização e como tal, todos devemos estar preparados, ter conhecimentos para enfrentar e conviver com essa situação.

Nestas condições, a fraude traz consigo o sentido do engano, não como se evidencia no dolo, em que se mostra a manobra fraudulenta para induzir outrem à prática de ato, de que lhe possa advir prejuízo, mas o engano oculto para furta-se o fraudulento ao cumprimento do que é de sua obrigação ou para logro de terceiros. É a intenção de causar prejuízo a terceiros. Assim, a fraude sempre se funda na prática de ato lesivo a interesses de terceiros ou da coletividade, ou seja, em ato, onde se evidencia a intenção de frustrar-se a pessoa aos deveres obrigacionais ou legais.

Fraude é a pior má qualidade organizacional. Roubo e furto, freqüentemente, são tratados pelas organizações como custo dos negócios e como decorrência um percentual em valor é agregado ao preço final do produto ou serviço para cobrir eventuais desvios de mercadorias e produtos. Fraudes não podem ter o mesmo tratamento – a organização pode perder o pique da concorrência ou até mesmo ir a falência – em face do forte impacto potencial em termos de valores das agressões aos ativos intangíveis das organizações.(GIL, 1998 p.67).

E a prova da fraude pode ser feita por todos os meios permitidos em Direito, admitindo-se mesmo sua evidência em face de indícios e conjecturas, tanto bastando à verificação do prejuízo ocasionado a outrem pela prática do ato oculto ou enganoso.

A fraude, assim, firma-se na evidência do prejuízo causado intencionalmente, pela oculta maquinação. Mas, quando a lei a presume, não carece de prova: é presunção *juris et jure*. E está provada por si mesma, em face do concerto, de que decorrem os prejuízos.

Segundo GIL (1998, p.22) “fraude compreende ação intencional e prejudicial a ativo intangível de posse de pessoa física ou jurídica”, que tem o caráter de ação intencional e prejudicial, praticado por profissional interno ou externo à organização.

Fraudar é enganar ou burlar. Engana-se a outrem para proveito próprio; burlar-se a lei em benefício próprio. A fraude não se presume, deve ser provada por quem acusa, embora se admita a “prova por indícios ou circunstância”. Variantes da fraude são: furto, roubo, lesão, desfalque, alcance, estelionato, falsificação.

Em todas as expressões, está no seu sentido originária de engano, má fé e logro, todos fundados na intenção de trazer um prejuízo, com o qual se locupletará o fraudulento ou fraudador.

3.2.1. Fraude Fiscal

Fraude Fiscal é a contravenção, às leis ou regras fiscais, com o objetivo de fugir ao pagamento do imposto devido. Também afirma que a prática tem comprovado que as fraudes quase sempre são praticadas por quem tem autoridade, ou seja, por quem decide ou comanda. Quando, então, com autoridade, alguém acumula funções, têm em suas mãos grandes canais de fraudes; por exemplo, quem compra também paga. Possuir autoridade, acumular autoridade são facilidades que permitem a prática da fraude. Os acúmulos de cargos e funções, com autoridade facilitam a prática da fraude. (SILVA, 1993, p. 325, vol. II)

O Estado é fruto da vontade do homem. Queira ou não, é através dele que o indivíduo se impõe freios e parâmetros de conduta. O Estado, em tese, iguala as pessoas. Materializa, portanto, a condição do homem como ser social. Caso contrário, teríamos a prevalência do mais forte sobre o mais fraco, resultado de uma

permanente e caótica situação de disputa que certamente o levaria à extinção. Essas considerações são postas em tese, pois na verdade o que se observa particularmente nos regimes capitalistas é a supremacia daquele que detém o poder econômico em detrimento do menos favorecido. De certo não há como negar essa realidade. Isso não quer dizer, entretanto, que o Estado seja utópico. Não. As distorções decorrem da fraqueza de caráter e dos interesses pessoais daqueles que detêm, de uma forma ou de outra, poder econômico e/ou político. O alento reside na esperança de que o homem, em perene evolução (sobretudo espiritual) encontre uma fórmula justa para dissipar as gritantes desigualdades hoje vistas. Essas considerações têm relevância como forma de justificar a imposição do tributo aos indivíduos; que na verdade não é imposição do Estado, senão dos próprios indivíduos a si mesmos, pois é forçoso inferir que o Estado não tem vontade própria.

À vontade do Estado é à vontade da coletividade – leia-se: do bem comum como finalidade fundamental. Refiro-me, portanto, ao Poder Constituinte Originário como causa determinante da formação do Estado Democrático de Direito, situação em que o império da lei prepondera sobre todos. O tributo, nesse contexto, assume papel de tamanha relevância que alcança status de elemento da soberania. (MALHEIROS, 2002 p. 27).

3.2.2. Fraudes Contábeis

Como ficou acentuado, a fraude caracteriza-se pela omissão ou a prática intencional de um ato, tendo em vista um fim ilícito. A fraude é um crime contra o patrimônio e quem a pratica pode ter o objetivo de beneficiar-se ou beneficiar terceiros.

Quando o ato omitido ou praticado situa-se no âmbito da Contabilidade, damos-lhe a designação de fraude contábil.

Há dois tipos distintos de fraude contábil: a fraude praticada por funcionários em prejuízo do patrimônio da entidade e a fraude de iniciativa do próprio administrador, perpetrada contra o patrimônio ou os interesses de outras entidades ou indivíduos.

Dentro do setor da Contabilidade, as variantes jurídicas da fraude podem ser:

- a) Simulação (aparência falsa, dissimulação da realidade);
- b) Adulteração (modificação dolosa de valores ou dados diversos);
- c) Falsificação (forjar documentos inexistentes ou elementos imprescindíveis à sua autenticação, dando-lhes aparência legítima ou real);
- d) Sonegação (esconder ou recusar-se a dar o que é lícito);

Os objetivos mais visados pela fraude contábil podem ser assim determinados:

- a) Encobrir desvios ou procedimentos financeiros irregulares;
- b) Sonegação de impostos, taxas e contribuições;
- e) Apropriações indébitas de bens da entidade, em benefício do próprio fraudador ou de terceiros.

3.2.3. Tipos de Fraudes Contábeis

São inúmeros os tipos de artifícios utilizados com a finalidade de diminuir ou suprimir o pagamento do tributo, o Auditor no procedimento de averiguação precisa fazer um trabalho semelhante ao de garimpagem, para descobrir se ocorreu e onde se encontra o fato que comprove o ilícito fiscal.

Por mais que tentássemos seria impossível listar as formas de fraudes, até por que estas são mutantes e adequadas a cada tipo de atividade, contudo, os tipos mais comuns de fraudes são ligados aos registros contábeis com fins tributários, de forma a poder analisar o procedimento adotado e a sua repercussão para o lançamento tributário.

3.2.4. Casos de Fraudes

Segundo a mídia, a sonegação e a fraude são fenômenos mundiais, dado que existem desde os primórdios da civilização mundial.

A mídia não trás uma colaboração para as entidades fraudadas, pois ela não mostra a origem, só os resultados em manchetes escandalosas.

Vê-se com freqüência em jornais, radio e televisão, noticiários com manchetes sobre fraudes e sonegação de contribuições previdenciárias tais como:

Os jornalistas, políticos e administradores públicos entre esses os da Controladoria Geral da União falam e divulgam notícias sempre baseadas em estimativas e nunca em dados concretos e mensuráveis de fatos reais.

Ninguém no governo tem um mapa preciso de onde ocorrem as sonegações e as fraudes. Elas existem em todo o país, onde tiver pessoas que não possuem ética e patriotismo, aproveitando-se da máquina governamental que por sua vez, não possui recursos humanos, materiais e tecnológicos para investigar e combater este mal.

Programas divulgados pela Folhaonline (de 11/09/2003) por executivos do Ministério da Previdência Social de que Força-tarefa deverá auditar mais de 1 milhão de benefícios com indícios de irregularidades e que estes beneficiários tiveram seus dados cadastrais cruzados com informações de tribunais trabalhistas, eleitorais, Receita Federal e da Fundação Nacional de Saúde e que estas pessoas em algum dos bancos de dados do governo aparecem como mortas, só podem dar manchete nos noticiários, como de fato ocorreu e foi manchete em jornais.

Esse tipo de informação vem demonstrar que os bancos de dados destas entidades são falhos e não merecem confiança, ou as pessoas que estão analisando estes dados não possuem condições para tal, não souberam e não sabem executar um projeto desta natureza.

Constata-se que a fraude, a sonegação das contribuições previdenciárias envolve entidades até como o Fundo Monetário Internacional, como se verifica em notícia pelo Correio Brasiliense:

“Fraude na previdência FMI cobra combate urgente à sonegação”. Marcelo Auler Especial para o Correio. “Estudos realizados nos últimos três anos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) apontam que a Previdência Social perde entre 30% e 45% de receitas com a sonegação de empresas, [.....] Pelas contas do FMI, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que deverá arrecadar cerca de R\$

70 bilhões e gastar R\$ 87 bilhões neste ano registrando déficit de R\$ 17 bilhões, está deixando de receber entre R\$ 17,5 bilhões (se contabilizada apenas a sonegação das empresas cadastradas) e R\$ 31,5 bilhões (contando-se a evasão completa). A faixa de evasão admitida (30% a 45%) vem da variação dos dados relacionados aos trabalhadores informais e autônomos. Os números demonstram que a reforma previdenciária, antes de passar por mudanças nas contribuições e redução nos benefícios, conforme alguns projetos já em tramitação no Congresso Nacional, deve ser encarada pelo lado do combate à fraude e à sonegação". Correio Brasiliense (de 04/11/02). Segundo os técnicos do FMI, [...] somente 5% da arrecadação são pagos pelos de maiores rendas. Mas enquanto o crescimento não vem, o combate à sonegação se torna mais urgente. Por isso, a importância de se olhar com mais profundidade o setor rural. Há uma evasão significativa nas contribuições pagas com base na comercialização de produtos agrícolas. A sonegação neste setor é de dois terços. Índice pequeno em termos de evasão, pois contribui com apenas 1% da arrecadação. Há, porém, quem acredite que essa percentagem mantém-se baixa em consequência da falta de fiscalização. A arrecadação do setor não tem refletido o crescimento da produção agrícola. Outro exemplo de sonegação é o setor de esportes, que recolhe apenas 5% do seu faturamento. A participação anual dele na receita do INSS não passa dos R\$ 100 milhões, como se seu faturamento girasse em torno dos R\$ 2 bilhões anuais. Alguns estudos indicam que o setor esportivo movimenta cerca de R\$ 20 bilhões/ano. Se não houvesse sonegação, mesmo com alíquota de 5%, deveriam entrar nos cofres da Previdência dez vezes mais: R\$ 1 bilhão anual. Esses dados, mais o da evasão de receita da ordem de 25% entre empregados e empresas do setor formal, como

admite o FMI, reforçam a necessidade de se fortalecer o combate às fraudes. Um combate efetivo aos fraudadores e sonegadores reduzirão, significativamente, o déficit estimado de R\$ 17 bilhões. As fraudes nos benefícios e pagamentos feitos pelo INSS. Verdadeiras quadrilhas envolvendo funcionários do INSS, despachantes e advogados, algumas delas contando com apoio ou participação indireta de políticos.

Somente no Rio de Janeiro, mais de sete mil aposentadorias e pensões fraudadas foram canceladas no ano de 2002. Esse número poderia ser ainda maior. O problema é que não houve um trabalho mais efetivo em cima da sonegação, o verdadeiro calcanhar de Aquiles do Sistema. Falta uma melhor estrutura e pessoal mais qualificado. Uma amostra do que deve ser o universo da sonegação das contribuições foi conseguida com um levantamento, via computador, dos processos de cobrança de débitos que estavam arquivados ou paralisados há mais de dois anos, numa única gerência do INSS. Foram encontrados cento e sete processos de quarenta e sete empresas com sinais evidentes de irregularidades. Juntos, eles correspondem a débitos não pagos no valor de R\$ 250 milhões de reais.

Em São Paulo, capital, já se descobriu que algumas empresas que deixaram de pagar suas contribuições transferiram todo o patrimônio para verdadeiros paraísos fiscais. Com isto, já não terão bens para oferecer em garantia ou mesmo para ser confiscados judicialmente, o que resultará conseqüentemente numa cobrança emperrada.

A Previdência Social tem hoje perto de R\$ 130 bilhões de reais em créditos a receber. Desse total, R\$ 85 bilhões estão na chamada Dívida Ativa da União, isto é, estão sendo cobrados judicialmente pelo governo. Os outros R\$ 45

bilhões passam por uma discussão, na fase administrativa. Curiosamente, entre os maiores devedores encontram-se algumas instituições públicas. A lista é encabeçada pelo Banco do Brasil, com uma dívida de R\$ 1,271 bilhão, sendo que R\$ 1,2 bilhão ainda na fase administrativa. Na relação dos devedores com débitos superiores aos R\$ 500 milhões aparecem ainda a Caixa Econômica Federal, o Governo de Goiás, Prefeituras de Campinas e Salvador, três empresas de aviação - Varig, Transbrasil e Vasp e a Vale do Rio Doce. O próprio FMI destacou como "preocupante" a situação da cobrança judicial dessas dívidas. Em 1998, a dívida ainda não tinha atingido o valor da arrecadação anual do INSS. Hoje, a dívida ativa sozinha já é superior à receita do Instituto (R\$ 85 bilhões de reais, contra uma receita de R\$ 70 bilhões de reais). Juntas, as dívidas ativas e administrativas correspondem a R\$ 1,5 bilhões de reais de toda a arrecadação prevista para este ano. É verdade que muitos destes créditos tendem jamais a serem recebidos. São de empresas falidas, como é o caso da Transbrasil. Os créditos se perdem justamente porque não há uma atitude mais firme na cobrança.

Já na área do combate às contribuições irregulares, sete mil aposentadorias e pensões foram anuladas recentemente em virtude de ser constatado que funcionários inseriam dados falsos no sistema de computação concedendo benefícios a quem não tinha direito.

A fraude em benefícios do INSS, já se provou, tem proporções alarmantes e pode seguir pelo mesmo caminho nos Estados. Falta estrutura para apurá-las. Mas não é só isso. Mesmo depois de detectados, muitos desses pagamentos, embora irregulares, continuam sendo feitos.

Em 1998, uma auditoria direcionada pelo INSS detectou quinze mil aposentadorias e pensões fraudadas. Foram concedidas entre setembro do ano de 1997 e junho de 1998, no valor médio de R\$ 1 mil reais. Tais casos são apenas alguns exemplos dos cerca de 2.500 inquéritos que tramitam na Polícia Federal do Rio de Janeiro, investigando fraude na Previdência. Mas na maioria dos inquéritos há uma coisa em comum: a presença de políticos por detrás dos grupos envolvidos com a fraude. Alguns são acusados de se beneficiarem diretamente, outros aparecem como responsáveis por nomeações de servidores em cargos de confiança que acabaram identificados como fraudadores, o que indica que a principal reforma política que o INSS necessita é a despolitização na hora do preenchimento dos cargos de confiança.

Segundo o jornal *Correio Braziliense*, (de 10/01/2003) em sua manchete "PREVIDÊNCIA - Ralo Bilionário. Relatórios da Controladoria Geral e do Tribunal de Contas da União revelam que o volume do prejuízo do INSS só faz aumentar com a renúncia fiscal, a falta de critérios para a concessão de pensões e a leniência no combate às fraudes".

Da equipe do *Jornal Correio*, a notícia foi de que: "O quadro é dramático, o sistema de arrecadação e de concessão de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é ineficiente, frágil, atrasado e conivente com as fraudes e a sonegação que drenam os cofres públicos em pelo menos R\$ 30 bilhões por ano. Não há, hoje, no INSS, disposição para a cobrança de dívidas acumuladas, que chegam a R\$ 135 bilhões, nem investimentos necessários para melhorar um sistema de tecnologia que permita a um aposentado cadastrado apenas como José, sem sobrenome e endereço, receber 30 mil aposentadorias por mês. Se a máquina do

INSS estivesse funcionando a contento e não houvesse renúncias fiscais de R\$ 10 bilhões por ano, em vez do rombo de R\$ 19 bilhões previstos para 2003, o sistema teria superávit, permitindo forte alívio no ajuste fiscal do governo e maior capacidade de investimentos na área social”.

O diagnóstico acima foi feito pela Controladoria Geral da União, encaminhado no último trimestre de 2002 ao Tribunal de Contas de União (TCU). “É estarrecedor olhar para o que levantou a Controladoria e para o que já constatou o TCU ao analisar as contas do INSS entre 1997 e 1999”, diz o presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social (ANASPS), Paulo César de Souza.

No entender de Paulo César de Souza, não há como o novo governo falar em reforma da Previdência do setor público sem tomar as providências para conter a perda permanente de recursos do INSS.

Em 1999, segundo parecer do ministro do TCU – Tribunal de Contas da União, Adylson Motta, “[...] o INSS abriu mão de receber R\$ 8,5 bilhões em tributos de entidades filantrópicas, clubes de futebol, igrejas e outras instituições que, na maioria das vezes, apresentam-se como de utilidade pública. Mas não oferecem nenhum benefício concreto à sociedade. Em 2002, a previsão indica que tais renúncias chegaram a R\$ 12 bilhões. Além disso, as fraudes e as sonegações somaram, em 1999, R\$ 25 bilhões. E bateram em R\$ 27 bilhões no ano passado. Há três anos, segundo o TCU, o potencial de arrecadação do INSS, incluindo a dívida ativa, era de R\$ 90,3 bilhões, para um déficit de R\$ 9,5 bilhões. Em 2002, o potencial de receitas do Instituto alcançou R\$ 178 bilhões, para um déficit de R\$ 17 bilhões”.

Alerta Rodolfo Fonseca dos Santos, presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP). “Não há mais como fechar os olhos para os ralos por onde escorrem o dinheiro do INSS. O mínimo esforço de arrecadação e de combate às fraudes já faria o órgão ter lucro”, enquanto os fraudadores se sofisticam, a Previdência mantém o atraso. Tanto que o sistema de informática do INSS, sob responsabilidade da Dataprev, não consegue se comunicar com o de nenhum outro órgão de fiscalização do governo. O descaso com o aprimoramento os mecanismos de controle do INSS é tamanho que nem mesmo as determinações do TCU e da Controladoria - Geral da União são cumpridas. Resultado da corrupção entranhada na máquina do Instituto. Há casos comprovados de que funcionários coniventes com fraudes ficaram, em média, com 30% dos recursos desviados.

3.2.5. Diagnose da Fraude

Embora com características específicas que podem visar a expressão de indivíduo, todo fraudador mantém, genericamente, características de penalidade comuns à maioria das pessoas propensas a condutas criminosas.

Para COMER (1990, p.8), “as características comportamentais dos fraudadores levam preferencialmente à dissimulação da verdade anteriormente à falsificação, tanto durante a prática do ato como também na tentativa de manutenção e encobrimento da fraude. Estão basicamente divididos em dois grandes grupos: culpados e cheios de remorsos ou culpados e racionais”.

A realidade é que os agentes fraudadores ou convenientes estudam a relação custo/benefício de atos agressivos à continuidade operacional das organizações. A questão de investigações, entrevistas e interrogatórios privados é bastante delicada e muita coisa tem sido escrita sobre as ameaças à liberdade e privacidade civis. Contudo, as empresas têm tanto o direito quanto a obrigação de protegerem seus empregados honestos.”

Outro aspecto importante é a determinação dos recursos utilizados para a consecução da fraude, quer agentes agressores ou convenientes:

- 1) Recursos humanos e profissionais responsáveis na operacionalização da fraude ou conluio, complacência ou apoio velado;
- 2) Recursos materiais: instrumentos físicos utilizados, veículos, sensores, etc.
- 3) Recursos tecnológicos: software ou de procedimentos sofisticados com atuação intelectualizada dos agentes agressores junto aos ativos intangíveis empresariais;
- 4) Recursos financeiros: aporte monetário para aquisição de algum insumo ou para obtenção de apoio de profissional facilitador da fraude. (GIL, 1998, p.53).

Com relação à legislação para punir os fraudadores alguns autores revelam aspectos de fragilidade, morosidade e falta de clareza, são citados neste estudo no tópico de crimes e penalidades.

3.2.6. Sonegação Fiscal

Segundo SILVA (1993, p.269, vol. IV). De sonegar, do latim sub-negare (negar de algum modo), entende-se a ocultação, ou a subtração de alguma coisa ao destino, que lhe é reservado. No conceito jurídico, a sonegação envolve

sempre a ocultação ou a subtração dolosa de coisas, que deveriam ser mostradas ou trazidas a certos lugares, a fim de que se satisfaçam mandos legais. Assim, a sonegação importa em procedimento doloso e contrário a normas legais instituídas.

Em sentido fiscal, a sonegação, em princípio, designa a evasão do imposto por meio de artifícios ou manejos dolosos do contribuinte. Quer significar, pois a falta de pagamento do imposto devido, ou a subtração ao pagamento do imposto, mediante o emprego de meios utilizados com esse objetivo. Desse modo, a sonegação não implica numa falta de pagamento involuntária ou decorrente da falta de recursos, mas no emprego de meios para se furtar a esse pagamento. No conceito fiscal, porém, nem toda sonegação é reputada dolosa: há a sonegação dolosa e a simples sonegação. A sonegação simples é a que resulta da falta do pagamento do imposto, sem qualquer malícia, ou sem o emprego de artil, ou fraude, com que se procura subtrair ao cumprimento da imposição fiscal. A sonegação dolosa, ou a sonegação fraudulenta é a que se gera da fraude ou da má-fé do contribuinte, usando meios, manobras, ou ardis para se furtar, ou se subtrair ao pagamento do imposto. (SILVA, 2003, p.269, vol. IV)

Versa a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, sobre os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo.

Como se observa, a Lei não se preocupou em definir "sonegação fiscal", tarefa esta relegada à doutrina.

Neste sentido, os doutrinadores do direito nos dão uma básica delimitação conceitual de sonegação, que, para eles, é a ocultação dolosa, mediante fraude, astúcia ou habilidade, do recolhimento de tributo devido ao Poder Público.

A sonegação de tributos às vezes poderá significar o mesmo que evasão fiscal, nunca se confundindo, porém, com outro instituto de Direito Tributário, denominado, por seu turno, de elisão fiscal.

Percebe-se então, neste momento, que em muitos casos de sonegação ter-se-á delineada alguma situação evasiva de tributos, não sendo o contrário

inteiramente verdadeiro, pois nem sempre a evasão fiscal poderá ser considerado delito contra a ordem tributária.

Diante do exposto, podemos alcançar as seguintes conclusões:

- a) para que seja o contribuinte acusado de crime de sonegação fiscal é necessária a prova da existência do delito;
- b) não poderá o contribuinte ser acusado de crime contra a ordem tributária sem sequer o fisco haver se manifestado sobre a materialidade do tributo supostamente suprimido ou reduzido.

3.2.7. Evasão Fiscal

Evasão fiscal tem uma situação de contrariedade à ordem jurídica, isto é, a ação ou omissão do contribuinte surtirá efeitos administrativos ou penais negativos para si, em virtude da transgressão de norma de conduta, tal como a que exige a declaração de todos os rendimentos auferidos durante o exercício (ano-calendário) para fins de aplicação do imposto.

Por isso é que a evasão praticada por aquele que, com o intuito de evitar ou reduzir tributo devido ou, mesmo, de adiar seu recolhimento, adota conduta legítima ou ilegítima.

3.2.8. Elisão Fiscal

Evasão é legítima, quando a pessoa procura evitar o encargo tributário, não praticando o ato que o obrigaria ao pagamento do imposto. E assim se subtrai a ele, colocando-se fora da situação e das condições, em que a lei o compeliu à obrigação de presta-lo.

.Evasão é ilegítima, quando a pessoa entrega ou se utiliza processo ou meio ilícitos ou irregular, defeso em lei, para fugir ao pagamento dos impostos devidos. Evasão, na tecnologia do Direito Fiscal, quer o vocabulário significar a fuga ou subtração do contribuinte ao pagamento do imposto, que lhe é atribuído, usando para isso de meios que evitem a incidência tributária a seu cargo. (SILVA, 1993,p. 224, vol. II)

A elisão fiscal é a conduta lícita, omissiva ou comissiva, do contribuinte, que visa impedir o nascimento da obrigação tributária, reduzir seu montante ou adiar seu cumprimento. Não há, desta feita, conduta ilícita por parte do agente, seja administrativa, civil ou penal, mas, apenas, a não realização da hipótese de incidência tributária.

3.3. PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Previdência Social tem por finalidade realizar a política de Seguridade Social brasileira com atendimento aos princípios Constitucionais.

A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social e obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

a) universalidade da cobertura e do atendimento;

- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios;
- e) eqüidade na forma de participação no custeio;
- f) diversidade da base de financiamento;
- g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles e obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição;
- b) valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo;
- c) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente;
- d) preservação do valor real dos benefícios;
- e) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional.

Quanto ao financiamento da Seguridade Social, esta será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e da Lei 8.212/91, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.

No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social segundo o Art. 11 e Parágrafo único da Lei nº 8.212/91 é composto das seguintes receitas:

- receitas da União;
- receitas das contribuições sociais;
- receitas de outras fontes constituindo-se das seguintes contribuições sociais:
 - a) das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço;
 - b) as dos empregadores domésticos;
 - c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição;
 - d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro;
 - e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

3.3.1. Contribuintes da Previdência Social

Segundo conceitua SILVA, (1993, p. 557, Vol. I), Contribuinte, genericamente assim se diz, de toda pessoa que contribui com a parte que lhe é atribuída, ou seja, toda pessoa que faz uma contribuição. No sentido fiscal, com o mesmo significado de contribuidor, designa a pessoa que é cadastrada ou lançada para pagar impostos.

Os contribuintes da Previdência Social, segundo o art. 12 da Lei da Previdência Social, nº 8.212/91 e art. 9º do seu Decreto Regulamentador nº 3.048/99 compreendem, na categoria de segurados obrigatórios, as seguintes pessoas físicas:

I - Como empregado:

- a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;
- b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, por prazo não superior a três meses, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;
- c) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;
- d) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais;
- e) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social
- f) o empregado de demais entidades e organismo oficial ou não em funcionamento no Brasil.

Ainda sobre segurados obrigatórios, a lei da previdência também determina que todo aquele que exercer, concomitantemente, mais de uma atividade remunerada sujeita ao Regime Geral de Previdência Social é obrigatoriamente filiado em relação a cada uma delas, tal como o aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS que estiver exercendo ou que voltar a exercer atividade abrangida por este Regime é segurado obrigatório em relação a essa atividade,

ficando sujeito às contribuições de que trata esta Lei, para fins de custeio da Seguridade Social.

A lei também faculta que aquele que não tenha o exercício de uma atividade, mas queira ser contribuinte, que assim o faça, com a denominação de contribuinte facultativo, podendo assim ser o maior de quatorze anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição estabelecidas para a finalidade.

II - Contribuinte Empregador:

Considera-se contribuinte empregador para a legislação previdenciária;

- a) Empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e
- b) Empregador doméstico - a pessoa ou família que admite a seu serviço, sem finalidade lucrativa, o empregado doméstico.

Equipara-se a empresa, o contribuinte individual em relação a segurado que lhe presta serviço, bem como a cooperativa, a associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, a missão diplomática e a repartição consular de carreiras estrangeiras.

3.3.2. Contribuições Sociais

Constituem contribuições sociais, segundo a Lei nº 8.212/91 e o seu Decreto Regulamentador nº 3.048/99:

- a) as das empresas; incidentes sobre a remuneração paga, devida ou creditada aos segurados e demais pessoas físicas a seu serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) as dos empregadores domésticos; incidentes sobre o salário-de-contribuição dos empregados domésticos a seu serviço;
- c) as dos trabalhadores; incidentes sobre seu salário-de-contribuição;
- d) as das associações desportivas que mantêm equipe de futebol profissional; incidentes sobre a receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos desportivos;
- e) as incidentes sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural;
- f) as das empresas; incidentes sobre a receita ou o faturamento e o lucro; e
- g) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

1) Contribuições das empresas

A contribuição a cargo da empresa, destinada à seguridade social, determinada pela Lei nº 8.212/91 é de:

- a) vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinada a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os

adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

b) vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços;

c) quinze por cento sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho.

No caso de bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades corretoras, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, empresas de arrendamento mercantil, cooperativas de crédito, empresas de seguros privados e de capitalização, agentes autônomos de seguros privados e de crédito e entidades de previdência privada abertas e fechadas, além das contribuições referidas acima é devida a contribuição adicional de dois vírgula cinco por cento sobre a base de cálculo.

A contribuição empresarial da associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional destinada à Seguridade Social corresponde a cinco por cento da receita bruta, decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e de transmissão de espetáculos desportivos.

No caso de a associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional receber recursos de empresa ou entidade, a título de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos, esta última ficará com a responsabilidade de reter e recolher o percentual de cinco por cento da receita bruta decorrente de evento, inadmitida, qualquer dedução.

A contribuição devida pela agroindústria, definida, como sendo o produtor rural pessoa jurídica cuja atividade econômica seja a industrialização de produção própria ou de produção própria e adquirida de terceiros, incidente sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da produção.

2) Salário de Contribuição

Nos termos da legislação previdenciária (lei nº 8.212/91 e Decreto nº 3.048/99), entende-se por salário-de-contribuição para o empregado e trabalhador avulso, a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinado a retribuir o trabalho qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

Para o empregado doméstico, entende-se por salário-de-contribuição a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas

as normas a serem estabelecidas em regulamento para comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração.

Já a contribuição do contribuinte individual, entende-se a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo estabelecido em lei e para o segurado facultativo, o valor por esse declarado, observado o limite máximo de recolhimento estipulado pela previdência social.

Na legislação previdenciária, o valor pago pelas empresas a título de salário-maternidade, é considerado salário-de-contribuição, devendo sobre este incidir a contribuição previdenciária. De igual forma, o décimo - terceiro salário ou gratificação natalina integra o salário-de-contribuição, exceto para o cálculo de benefício, conforme estabelecido em regulamento da Previdência Social.

São também consideradas remuneração pela Lei nº 8.212/91, as importâncias auferidas em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinado a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive os ganhos habituais sob a forma de utilidades e excetuado o lucro distribuído ao segurado empresário.

3) Obrigações da Arrecadação e Recolhimento de Contribuições

Nos termos da legislação previdenciária (lei nº 8.212/91 e Decreto nº 3.048/99). A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social, quanto às empresas, suas obrigações são:

- a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos e do contribuinte individual a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração;
- b) recolher o produto arrecadado na forma do item anterior, a contribuição a seu cargo incidente sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, inclusive adiantamentos decorrentes de reajustes salariais, acordo ou convenção coletiva, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais a seu serviço, até o dia dois do mês seguinte ao da competência;
- c) recolher as contribuições na forma e prazos definidos pela legislação federal vigente.

Quanto à arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social pelos segurados trabalhadores autônomos e equiparadas, empresárias e facultativas, estes estão obrigados a recolher sua contribuição por iniciativa própria, no prazo definidos na legislação, enquanto o adquirente de produtos rurais, o consignatário ou a cooperativa são obrigados a recolher a contribuição, até o quinto dia útil do mês seguinte ao da operação de venda ou consignação da produção, ou no dia imediatamente anterior caso não haja expediente bancário naquele dia, na forma estabelecida em regulamento. Os segurados trabalhadores autônomos e equiparados, empresário e facultativo estão obrigados a recolher sua contribuição até o décimo quinto dia útil do mês seguinte àquele a que as contribuições se referirem. Os segurados trabalhadores autônomos e equiparados, empresário e facultativo estão obrigados a recolher sua contribuição por iniciativa própria, até o dia quinze do mês seguinte ao da competência. Até o oitavo dia do mês seguinte ao da operação de venda ou

consignação da produção, recai a responsabilidade de recolhimento para o adquirente, o consignatário ou a cooperativa, na forma estabelecida em regulamento.

Nesses mesmos termos a obrigação recai para a empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão-de-obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter onze por cento do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher a importância retida até o dia dois do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou fatura, em nome da empresa cedente da mão-de-obra.

4) Obrigações Principais e Acessórias das Empresas

Segundo o Código Tributário em seu Art. 113, a obrigação tributária é principal ou acessória.

A obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária e extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente.

A obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

A obrigação acessória, pelo simples fato de sua inobservância, converte-se em obrigação principal relativamente à penalidade pecuniária.

Para que se constitua esta obrigação, ainda se faz necessário que lei específica, emanada do ente competente, preveja todos os elementos ou aspectos daquela obrigação. Sem estes aspectos essenciais da obrigação tributária não se

completa a relação jurídica não se configurando a obrigação tributária e, para praticamente a maioria dos autores, estes aspectos são em número de cinco, quer sejam: pessoal, material, temporal, espacial e quantitativo.

Uma vez detectados, naquele fato ocorrido no mundo real, todos os aspectos definidos expressamente na norma vigente, nasce para a Administração Pública o direito de efetuar o lançamento constituindo o crédito tributário e declarando a existência de uma relação jurídica tributária. Este crédito tributário, nos termos do art. 139 do Código Tributário Nacional, decorre da obrigação principal e em a mesma natureza desta.

Já nesta relação jurídica tributária, ira-se encontrar, em um lado, no pólo ativo, ou o ente dotado de competência para criar e alterar o tributo e dotado também de capacidade para arrecadar e fiscalizar ou, em seu lugar, um outro ente pelo primeiro instituído, dotado apenas das características da capacidade tributária ativa, ou seja, somente com os poderes de arrecadar e fiscalizar.

A empresa segundo a Lei 8.212/91 e Decreto 3.048/99 tem a obrigação acessória de:

- a) preparar folhas de pagamento das remunerações pagas ou creditadas a todos os segurados a seu serviço, de acordo com os padrões e normas estabelecidos pelo órgão competente da Seguridade Social;
- b) lançar mensalmente em títulos próprios de sua contabilidade, de forma discriminada, os fatos geradores de todas as contribuições, o montante das quantias descontadas, as contribuições da empresa e os totais recolhidos;

Os lançamentos em títulos próprios da contabilidade, devidamente escriturados no livro Diário e Razão, serão exigidos pela fiscalização após noventa

dias contados da ocorrência dos fatos geradores das contribuições, devendo, obrigatoriamente:

- a) atender ao princípio contábil do regime de competência;
- b) registrar, em contas individualizadas, todos os fatos geradores de contribuições previdenciárias de forma a identificar, clara e precisamente, as rubricas integrantes e não integrantes do salário-de-contribuição, bem como as contribuições descontadas do segurado, as da empresa e os totais recolhidos, por estabelecimento da empresa, por obra de construção civil e por tomador de serviços;
- c) prestar ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e ao Departamento da Receita Federal - DRF todas as informações cadastrais, financeiras e contábeis de interesse dos mesmos, na forma por eles estabelecida, bem como os esclarecimentos necessários à fiscalização;
- d) informar mensalmente ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, por intermédio da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social, na forma por ele estabelecida, dos dados cadastrais, e dos fatos geradores de contribuição previdenciária e outras informações de interesse do INSS.(Lei nº 9.527/97).

Os documentos comprobatórios do cumprimento das obrigações devem ficar arquivados na empresa durante dez anos, à disposição da fiscalização.(Lei nº 9.528/97).

A empresa, o servidor de órgãos públicos da administração direta e indireta, o segurado da Previdência Social, o serventuário da Justiça, o síndico ou seu representante, o comissário e o liquidante de empresa em liquidação judicial ou

extrajudicial são obrigados a exhibir todos os documentos e livros relacionados com as contribuições previstas nesta Lei.

A comprovação dos pagamentos de benefícios reembolsados à empresa também deve ser mantida à disposição da fiscalização durante dez anos.

3.3.3. Competência da Previdência Social de Fiscalizar e Arrecadar

Segundo o Artigo 142 do Código Tributário, compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação de penalidade cabível.

A Constituição Federal ainda prevê a necessidade de lei complementar, conforme o disposto no art. 146, quando a legislação tributária:

- 1) dispor sobre conflitos de competência entre os entes tributantes;
- 2) regular limitações constitucionais ao poder de tributar; e
- 3) estabelecer normas gerais referentes à: definição de tributos e suas espécies, respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência e tratamento.

Portanto, o nosso ordenamento jurídico tributário, tanto quanto o sistema penal pátrio, é regido pelo princípio da estrita legalidade, segundo o qual nenhum tributo poderá ser majorado ou exigido senão em virtude de lei. Não basta, portanto,

o ato normativo do lançamento para que se constitua um crédito tributário. Necessária a sua previsão em lei, emanada do ente competente, delimitando todos os elementos do tipo tributário e atendendo, conseqüentemente, ao princípio da tipicidade fechada.

Desta forma, o contribuinte ainda terá a segurança jurídica de que, praticados os seus atos em conformidade com a legislação vigente, não poderá sofrer punição de qualquer espécie. E, em direito tributário, são fontes legislativas tanto as normas constitucionais quanto todas as normas dela decorrentes, inclusive as portarias administrativas, resoluções e, também, as consultas formuladas oficialmente perante os órgãos de fiscalização tributária.

Ressalta-se que nem todos atos da fiscalização tributária que detectem a existência de créditos não declarados e não pagos irão, necessariamente, detectar a existência, por detrás destes créditos, de ilícitos tributários. O comportamento do sujeito passivo de recolher os valores tributados aos cofres públicos poderá ser classificado como ato lícito ou ilícito, conforme os meios utilizados e os fins almejados pelo contribuinte.

O Fisco está sempre procurando aperfeiçoar as regras de fiscalização e arrecadação, visando a uma arrecadação cada vez mais eficaz e o contribuinte, muitas vezes para a sobrevivência de seu próprio negócio, busca formas de impedir, reduzir ou retardar a imposição tributária mediante a organização e o planejamento dos seus débitos.

Esta forma adotada pelo contribuinte pode assumir posições diferenciadas e tomar o caráter de licitude, denominando-se elisão fiscal se preceder ao fato gerador da obrigação tributária, for realizada por meio de formas permitidas

ou não defesas em lei e se constituir em ato próprio da finalidade negocial. Será, porém, considerada ilícita e denominada evasão fiscal se for aplicada após a ocorrência do fato gerador e se visar exclusivamente a ocultação daquele fato sujeito à imposição tributária.

O que não pode é o contribuinte ser penalizado pela prática de sua atividade empresarial que, tendo-se em vista ser dirigida pelos princípios da organização, profissionalidade e economicidade, envolvendo ainda a imprevisibilidade de mercados nacional e internacional os quais se encontram mundializados, podendo se encontrar, a qualquer momento, em situação deficitária sem ter praticado qualquer ilícito e de forma que se torne impossível o pagamento dos débitos tributários.

Quanto as Contribuições Previdenciárias cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS: arrecadar, fiscalizar, lançar e normatizar o recolhimento das contribuições sociais, bem como as contribuições incidentes a título de substituição; compete à Secretaria da Receita Federal – SRF arrecadar, fiscalizar, lançar e normatizar o recolhimento das contribuições sociais, cabendo a ambos os órgãos, na esfera de sua competência, promover a respectiva cobrança e aplicar as sanções previstas legalmente.(Lei 10.256/2001).

É prerrogativa do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e do Departamento da Receita Federal - DRF o exame da contabilidade da empresa, ficando obrigados à empresa e o segurado a prestar todos os esclarecimentos e informações solicitados.

Ocorrendo recusa ou sonegação de qualquer documento ou informação, ou sua apresentação deficiente, o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e o

Departamento da Receita Federal - DRF podem, sem prejuízo da penalidade cabível, inscrever de ofício importância que reputarem devida, cabendo à empresa ou ao segurado o ônus da prova em contrário.

Considera-se deficiente o documento ou informação apresentada que não preencha as formalidades legais, bem como aquele que contenha informação diversa da realidade, ou, ainda, que omita informação verdadeira.

Na falta de prova regular e formalizada, o montante dos salários pagos pela execução de obra de construção civil pode ser obtido mediante cálculo da mão-de-obra empregada, proporcional à área construída e ao padrão de execução da obra, cabendo ao proprietário, dono da obra, condômino da unidade imobiliária ou empresa co-responsável o ônus da prova em contrário.

O desconto de contribuição e de consignação legalmente autorizadas sempre se presume feito oportuna e regularmente pela empresa a isso obrigada, não lhe sendo lícito alegar omissão para se eximir do recolhimento, ficando diretamente responsável pela importância que deixou de receber ou arrecadou em desacordo com o disposto em Lei.

Se, no exame da escrituração contábil e de qualquer outro documento da empresa, a fiscalização constatar que a contabilidade não registra o movimento real de remuneração dos segurados a seu serviço, do faturamento e do lucro, serão apuradas, por aferição indireta, as contribuições efetivamente devidas, cabendo à empresa o ônus da prova em contrário.

O crédito da seguridade social é constituído por meio de notificação de débito, auto-de-infração, confissão ou documento declaratório de valores devidos e não recolhidos apresentados pelo contribuinte. (Lei 9.528/97)

Os Auditores Fiscais da Previdência Social terão livre acesso a todas as dependências ou estabelecimentos da empresa, com vistas à verificação física dos segurados em serviço, para confronto com os registros e documentos da empresa, podendo requisitar e apreender livros, notas técnicas e demais documentos necessários ao perfeito desempenho de suas funções, caracterizando-se como embaraço a fiscalização qualquer dificuldade oposta à consecução do objetivo.

3.4. DOS CRIMES E PENALIDADES PREVIDENCIÁRIOS

SILVA (p. 586, vol I). Crime derivado do latim *crimen* (acusação, queixa, agravo, injúria), em acepção vulgar, significa toda ação cometida com dolo, ou infração contrária aos costumes, amoral e à lei, que é legalmente punida, ou que é reprovada pela consciência.

Os crimes contra a ordem tributária ou práticas fraudulentas que visam reduzir, retardar ou suprimir a cobrança dos tributos mediante as seguintes condutas: omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal; falsificar ou alterar nota fiscal, fatura, duplicata, nota de venda, ou qualquer outro documento relativo à operação tributável; elaborar, distribuir, fornecer, emitir ou utilizar documento que saiba ou deva saber falso ou inexato; negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em

desacordo com a legislação, fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo; deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos; exigir, pagar ou receber, para si ou para o contribuinte beneficiário, qualquer percentagem sobre a parcela dedutível ou deduzida de imposto ou de contribuição como incentivo fiscal; deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento; utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública, possuem o seu tipo legal delimitado por legislação específica, mas, somente estarão definitivamente constituídos por meio de procedimento administrativo no qual se deva garantir a aplicação dos princípios da legalidade e da ampla defesa, inclusive com a discussão sobre a regularidade da constituição deste crédito.

Os crimes contra a ordem tributária estão delimitados na Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990, seguidos de outras disposições aplicáveis, e especificamente a Lei n.º 9.983, de 14 de julho de 2000, que alterou o Decreto-Lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal, vindo complementar quanto as penalidades possíveis.

O descumprimento de obrigação tributária enseja o desencadeamento de atos administrativos, tomados de ofício, no sentido de averiguar a falta, medir seus

efeitos e, em havendo descumprimento de norma específicas de conduta necessária ou vedada, exigir o tributo devido e determinar a pena cabível.

Em matéria tributária, devemos observar ainda que, para que se comprove a existência do crédito tributário passível de execução pela Administração Pública, deve este crédito estar regularmente e definitivamente constituído pelo lançamento e pelo esgotamento dos questionamentos em âmbito administrativo. Ainda devemos nos ater às causas de suspensão, extinção e exclusão do crédito tributário, as quais fazem cessar os efeitos decorrentes destes créditos, bem como às causas extintivas de punibilidade.

A Lei 8.137/90 busca impedir que o Estado seja literalmente minado em suas bases por conta dos enormes desfalques causados por um punhado de criminosos travestidos de empresários. Tais pessoas se apossam de significativa parcela das verbas tributárias pagas por contribuintes honestos.

Esse é outro ponto que encerra inegável importância, conquanto a atividade empresarial passa a ser ameaçada por esses criminosos, muitos dos quais gestores de grandes empresas - pessoas insensatas e insensíveis que normalmente se imaginam imunes às sanções penais. Seja porque detêm poder econômico, seja porque desfruta de prestígio político.

Sobressaem, portanto, algumas variantes extremamente danosas, cabendo citar como principais:

a) a nefasta ação do contribuinte que propositadamente deixa de recolher a contribuição devida, inviabilizando, por essa razão, a execução de investimentos importantíssimos, sobretudo na área social;

- b) o empresário honesto passa a sofrer a concorrência desleal do sonegador, que por não pagar o tributo decorrente de suas operações tem, assim, condições de vender seus produtos a preços sensivelmente inferiores. A consequência inevitavelmente será a quebra do empresário correto, que arca com suas obrigações e gera empregos;
- c) o sentimento de impunidade induz à sonegação, os empresários corretos, ao mesmo tempo em que fomenta a migração da corrupção para o meio fazendário, e vice e versa;
- d) privado de receitas por conta da evasão fiscal que toma corpo dia a dia, o Estado tende a aumentar alíquotas e bases de cálculo, além de acrescentar novos tributos aos já existentes. Como resultado, temos o significativo aumento da carga tributária e sua injusta transferência em desfavor de quem não sonega.

No Brasil esse fato deve ser sabe de antemão que a lei o beneficiará caso venha a praticar o crime. motivo de merecida preocupação, pois embora não pareça, realmente estamos caminhando a passos largos, rumo à total inviabilização da atividade empresarial.

Ora, pelas razões acima invocadas está claro que a regra em menção premia o delinqüente em desproveito da sociedade.

3.4.1. Sanções e Penalidades aos Sonegadores da Previdência Social

SILVA (1993, p. 342, vol. III). Penalidade, derivado de penal, é empregado geralmente no mesmo sentido de pena. Entretanto, mais propriamente,

penalidade significa a pena-castigo ou a pena-sanção, imposta por lei, sendo especialmente aplicada, no Direito Fiscal, para designar as sanções impostas pelas contravenções ou infrações aos regulamentos tributários. Penalidade fiscal é consequência de infração de ordem fiscal.

Sanção significa o meio coercitivo disposto pela própria lei, para que se imponha o seu mando, ou a sua ordenança. Assim, sanção e coercibilidade têm significados idênticos, tendentes ambos em assinalar as vantagens ou as penalidades decorrentes do cumprimento ou da falta de cumprimento do mando legal. Em princípio, toda norma legal traz a própria sanção, em virtude do que há sempre uma vantagem, ou uma pena ligada ao seu fiel cumprimento ou à sua transgressão. Por ela é que se torna efetiva a coação, asseguradora do direito, pela qual se convoca a proteção do poder público. (SILVA, 1993, p. 170, vol. IV).

As sanções e penalidades a serem aplicadas aos fraudadores, sonegadores da Previdência Social serão de acordo com o que determina a Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991 e suas alterações posteriores, leis específicas e os Códigos Tributário e Penal.

Multa Fiscal é a imposição pecuniária devida pela pessoa, por decisão da autoridade fiscal, em face de infração às regras instituídas pelo Direito Fiscal. As multas fiscais também se mostram moratórias de majoração ou de revalidação. Moratória, quando devida pela tardança no pagamento do imposto. De majoração, quando, em face da infração ao regulamento ou sonegação do imposto, além da quantia estipulada, é multado o contribuinte para pagar uma quantia a maior, tal como nos casos de direito em dobro. Da revalidação, quando por ter pago mal o imposto, a fim de regularizá-lo tem que reajusta-lo, com o pagamento de certa soma, que completa o imposto insuficiente ou cumprido irregularmente. Seja pela sonegação, pelo retardamento no pagamento do imposto, ou por qualquer outra irregularidade fiscal, a multa fiscal importa sempre numa infração ao regulamento em que o imposto se institui, e salvo o caso da moratória, que se estabelece automaticamente, sempre resulta de um processo fiscal, instaurado pelo auto de infração. Assim se apresenta com o aspecto de uma penalidade fiscal, a ser cumprida em dinheiro, o que confere com o sentido etimológico de multa. A multa fiscal apresenta-se num misto de sanção penal e de reparação civil. (SILVA, 1993 p. 218, vol. III).

A não apresentação de documentos, independentemente do recolhimento da contribuição, sujeitará o infrator à pena administrativa correspondente a multa variável equivalente a um multiplicador sobre o valor mínimo e em função do número de segurados. (Lei nº 9.528/97).

1) A apresentação do documento com dados não correspondentes aos fatos geradores sujeitará o infrator à pena administrativa correspondente à multa de cem por cento do valor devido relativo à contribuição não declarada. (Lei nº 9.528/97).

2) A apresentação do documento com erro de preenchimento nos dados não relacionados aos fatos geradores sujeitará o infrator à pena administrativa de cinco por cento do valor mínimo, por campo com informações inexatas, incompletas ou omissas. (Lei nº 9.528/97).

3) A multa sofrerá acréscimo de cinco por cento por mês calendário ou fração, a partir do mês seguinte àquele em que o documento deveria ter sido entregue. (Lei nº 9.528/97).

4) A empresa deverá apresentar o documento, mesmo quando não ocorrerem fatos geradores de contribuição previdenciária, sob pena da multa. (Lei nº 9.528/97)

5) A lei nº 9.983 de 14/07/2000 alterou o Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de Dezembro de 1940 – Código Penal, caracterizou os crimes contra Seguridade Social e determinou as respectivas penalidades.

I - Apropriação indébita previdenciária.

SILVA (p. 177, vol. I). Apropriação Indébita na terminologia jurídica, a expressão indica o ato de conversão de coisa alheia por parte de quem a tinha sob guarda, em confiança ou consignada por qualquer título, com a obrigação de a restituir ou aplicá-la somente ao uso determinado.

A Lei 9983/00 crime de apropriação indébita previdenciária, entre outras alterações empreendidas no Código Penal Brasileiro, fez inserir no corpo desse estatuto o crime de apropriação indébita previdenciária.

A antiga redação do art. 95 da Lei 8.212/91, no qual eram previstos os crimes praticados em detrimento da previdência social, não era de boa técnica, pois se limitava a enunciar o preceito, mas não cominava sanção, obstando a sua aplicabilidade em função do princípio da legalidade que impede a aplicação de pena sem prévia cominação legal (CF, art. 5º, XXXIX e CP, art. 1º).

3.4.2. Penalidades para Empresas em Débitos com INSS

Débito, derivado do latim debitum, de debere (dever, ser devedor), em sentido geral significa toda soma ou toda importância que é devida por uma pessoa (devedor) a outra (credor), ou seja, tudo aquilo por que alguém é responsável em virtude de obrigação jurídica assumida. Desta forma, em ampla acepção, o débito corresponde sempre a um dever a cumprir, resulte de qualquer obrigação jurídica, represente uma prestação material de dar, de fazer, ou mesmo de não fazer. Estar em débito quer, pois, dizer, ter um compromisso ou uma obrigação a cumprir. (SILVA, 1993, p.9.).

À empresa em débito para com a Seguridade Social é proibido, segundo a Lei 8212/91:

- 1) distribuir bonificação ou dividendo a acionista;
- 2) dar ou atribuir cota ou participação nos lucros a sócio-cotista, diretores ou outro membro de órgão dirigente, fiscal ou consultivo, ainda que a título de adiantamento.

A infração dos incisos acima sujeita o responsável à multa de 50% (cinquenta por cento) das quantias que tiverem sido pagas ou creditadas a partir da data do evento, atualizadas.

A empresa que transgredir as normas da Lei nº 9.964/2000, além das outras sanções previstas, sujeitar-se-á:

- a) A suspensão de empréstimos e financiamentos, por instituições financeiras oficiais;
- b) A revisão de incentivos fiscais de tratamento tributário especial;
- c) A inabilitação para licitar e contratar com qualquer órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal;
- d) à interdição para o exercício do comércio, se for sociedade mercantil ou comerciante individual;
- e) à desqualificação para impetrar concordata;
- f) à cassação de autorização para funcionar no país, quando for o caso.
- g) Por infração aos dispositivos da Lei nºs 8.212/91 e 10.666/03, para a qual não haja penalidade expressamente cominada, fica o responsável sujeito a multa variável, conforme a gravidade da infração acessória.

Considera-se dirigente, para os fins da Lei nº 8.212/91 aquele que tem a competência funcional para decidir a prática ou não do ato que constitua infração à legislação da seguridade social.

Constituem circunstâncias agravantes da infração, das quais dependerá a gradação da multa, ter o infrator:

- 1) tentado subornar servidor dos órgãos competentes;

- 2) agido com dolo, fraude ou má-fé;
- 3) desacatado, no ato da ação fiscal, o agente da fiscalização;
- 4) obstado a ação da fiscalização; ou
- 5) incorrido em reincidência.

Caracteriza reincidência a prática de nova infração a dispositivo da legislação por uma mesma pessoa ou por seu sucessor, dentro de cinco anos da data em que houver passado em julgamento administrativo a decisão condenatória ou homologatória da extinção do crédito referente à infração anterior.

3.4.3. O Contribuinte fiscal e os crimes fiscais

SILVA (1993, p. 557, vol. I). Contribuinte, genericamente, assim se diz de toda pessoa que contribui com a parte que lhe é atribuída, ou seja, toda pessoa que faz uma contribuição. No sentido fiscal, com o mesmo significado de contribuidor, designa a pessoa que é cadastrada ou lançada para pagar impostos.

Verifica-se nos últimos tempos um retrocesso no Direito Penal de nosso país, com a tentativa por parte de alguns órgãos institucionais de servir-se da Justiça como instrumento para a cobrança de tributos.

Um ilustre Juiz Federal, em voto proferido no âmbito do Tribunal Federal da Quarta Região (Apelação Criminal n 95.04.06385-3/RS), esta truculência da Idade Média deveria ter sepultado com a vitória de Robin Hood sobre o nefasto Príncipe João. Ao magistrado não fica bem o papel de agente do Fisco, a ameaçar com o cárcere aquele que sonhou investir em atividade produtiva e não logrou êxito.

Ao que parece, quem assim atua não percebe que tal postura apenas alimenta a demagogia graciosa de governantes que, na tentativa de explorar a repressividade ignorante das maiorias mal-informadas, vivem a dizer que "lugar de sonegador é na cadeia" para gáudio da truculência fiscal.

Não se pretende aqui justificar a conduta daqueles que, com a evidente intenção de suprimir ou reduzir tributo, omitem informações, prestam declarações falsas, falsificam notas fiscais, falsificam documentos, livros, etc. Tais condutas, porque encerram a evidente intenção de lesar o fisco, merecem a pronta repressão por parte do legislador e dos operadores do direito. Sem se descuidar, no entanto, do direito ao devido processo legal e à ampla defesa, garantida pela Constituição a todos os cidadãos, em quaisquer circunstâncias.

Não obstante, há que se estabelecer a diferença entre o contribuinte que deixa de pagar o tributo devido, mediante a prática das mencionadas condutas ilícitas, daquele que deixou de pagar o tributo pela absoluta impossibilidade de fazê-lo, seja em razão de dificuldades financeiras, seja porque duvida da legitimidade do tributo contra si lançado.

No primeiro caso, o da inadimplência por impossibilidade financeira, que usualmente ocorre em relação aos chamados "tributos descontados na fonte", entre os quais o Imposto de Renda Retido na Fonte e as Contribuições ao INSS, não parecem razoável que tal contribuinte deva ser encarcerado, como um criminoso qualquer, como atualmente está se pretendendo.

A quem não conheça a intimidade de uma empresa, pode causar forte impressão o quadro que ora se pinta de um empresário desonesto a locupletar-se do "desconto", por exemplo, o que é "efetuado" no salário do empregado. Contudo, tal

figura não ocupa espaço na realidade uma vez que a imposição da multa sobre o débito já corrigido debelou de vez a antiga e nefasta prática de eximir-se a empresa de recolher o débito para auferir vantagens no mercado de capitais.

E sabe-se, segundo estudos dos órgãos fiscais, que é alta a taxa de inadimplência fiscal em nosso país. No entanto, não é colocando o contribuinte "na cadeia", como se pretende, que se resolverá o alegado problema da inadimplência tributária. Justiça Fiscal não se faz com terrorismo.

Menos ainda quando a constitucionalidade ou legalidade da cobrança tributária está posta sob questionamento administrativo. Nestas condições, ou seja, sem a regular e definitiva constituição do respectivo crédito tributário, é totalmente ilegítimo instaurar-se contra o contribuinte eventual ação penal sob a acusação da prática de alegados crimes contra a ordem tributária.

O nascimento da obrigação tributária não produz, desde logo, a obrigatoriedade de pagar, uma vez que ela ainda não é exigível. A exigibilidade, no direito tributário, se acrescenta à obrigação por meio de um "procedimento administrativo", de competência exclusiva da Administração Pública, que tem o poder-dever de realizá-lo, dando-se a esse ato o nome de lançamento.

Não são poucos os casos em que o Fisco exige o pagamento de "tributos" que ao final são declarados inconstitucionais. A título de exemplo, lembre-se que recentemente foram declarados inconstitucionais a Contribuição Previdenciária sobre remuneração a administradores e autônomos; o FINSOCIAL; o PIS sobre Receita Bruta, etc.

Em não havendo crédito tributário exigível não se pode imputar ao contribuinte pena por "deixar de recolher" obrigação que a própria lei considera

suspensa. "Época Própria", no sentido das leis penais tributárias, é o momento em que o crédito torna-se exigível.

Como deixar de recolher aquilo que sequer existe. E como se falar em "época própria" antes da definitiva constituição do crédito.

Há um evidente conflito entre o disposto na Lei 8.212, art. 95, e na Lei 8.137, art. 2-II (leis penais que cuidam da simples inadimplência), e os dispositivos constitucionais (art. 5, LV) e as normas gerais de direito tributário (CTN, art. 145-I), uma vez que estas últimas asseguram o contraditório e amplo direito de defesa no procedimento de constituição do crédito tributário ao mesmo tempo em que as leis penais definem como crime o simples "deixar de recolher" sem a definitiva constituição do crédito.

3.5. AUDITORIA - HISTÓRICOS E FUNDAMENTOS

Há determinados procedimentos de auditoria que vêm sendo executados desde que existe comércio. As auditorias dos tempos primórdios consistiam-se de exames meticolosos e pormenorizados dos registros e destinavam-se a determinar se cada transação estava lançada na conta certa e pelos valores exatos.

"Para mensurar a adequação e confiabilidade dos registros e das demonstrações contábeis, a contabilidade utiliza-se também de uma técnica que lhe é própria chamada de auditoria, que consiste no exame de documentos, livros e registros, inspeções, obtenção de informações e confirmações internas e externas, obedecendo a normas apropriadas de procedimentos, objetivando verificar se as demonstrações contábeis representam adequadamente a situação nelas demonstrada, de acordo com princípios fundamentais e normas de contabilidade, aplicada de maneira uniforme". (FRANCO e MARRA, 1991, p.20).

A finalidade primordial destas primeiras auditorias era a de detectar desfalques e verificar se os indivíduos que ocupavam cargos de confiança agiam com honestidade e se prestavam contas de seus atos. Com esses primeiros exames, pretendia-se assegurar ao proprietário de um negócio que os empregados contratados escrituravam corretamente as contas, e que os bens registrados existiam de fato, não havendo desvios de quaisquer valores.

Com o advento da revolução industrial, observam-se profundas modificações nas organizações empresariais. A crescente complexidade dos negócios veio acompanhada da expansão dos sistemas contábeis, havendo o envolvimento de um número cada vez maior de pessoas.

Foi possível então dividir o trabalho no âmbito da empresa. Nenhuma pessoa sozinha era responsável por toda uma transação, do começo ao fim. As funções de custódia dos bens e de manutenção dos registros foram segregadas e criaram-se outros controles internos eficazes para proteger os bens evitando e detectando desfalques e fraudes. Os auditores internos (empregados das organizações) tornaram-se também parte importante dos sistemas de controle interno.

O aumento de volume das atividades empresariais, aliado à crescente complexidade dos sistemas contábeis, tornou os exames pormenorizados de auditoria proibitivos, devido a seu elevado custo. Além disso, chegou-se à conclusão de que o objetivo de detectarem erros e falhas poderia ser atingido mais efetivamente através de um bom sistema de controle interno.

Assim, o papel do auditor mudou, passando da busca de erros e confirmação da exatidão do balanço, para um exame de sistemas de controle e testes de transações, de modo a emitir uma opinião sobre a confiabilidade das informações fornecidas pela contabilidade especialmente as expostas nas demonstrações financeiras.

Atualmente, PEREZ JÚNIOR (1998, p.13) cita que "a auditoria pode ser definida como o levantamento, o estudo e a avaliação sistemática das transações, procedimentos, rotinas e demonstrações contábeis de uma entidade, com o objetivo de fornecer a seus usuários uma opinião imparcial e fundamentada em normas e princípios sobre sua adequação".

No processo de convicção do auditor sobre a regularidade ou não das demonstrações e, conseqüentemente da gestão que elas representam, os trabalhos de auditoria não se prendem aos livros e aos fatores sob controle da contabilidade. Abrange, necessariamente, os diversos segmentos da empresa, ou mesmo fora dela, que geram informações e fatos patrimoniais, cuja contabilidade deve refletir. Assim, além dos registros nos livros oficiais a auditoria se ocupa de informações e dados que podem ter sido omitidos nos registros.

Embora geralmente associada ao ramo contábil, a auditoria é, na realidade, muito mais ampla, utilizando a contabilidade como meio, porém realizada em diferentes áreas.

Tais são os procedimentos indispensáveis à auditoria, que dispensaram boa parte da ocupação de refazer cálculos. Os testes passaram a constituir técnica fundamental para a auditoria de hoje, em contraposição àqueles exames pormenorizados de transações, dos primórdios da profissão.

As modalidades de auditoria. Entre as quais podemos citar, temos:

a) Auditoria Contábil: preocupação centrada na garantia da autenticidade dos relatórios contábeis, das demonstrações financeiras e sua consonância com os Princípios de Contabilidade Geralmente Aceitos, aplicados uniformemente no tempo.

b) Auditoria Operacional: preocupação voltada para os meios de operação na organização operacional, nos métodos de controle e na utilização dos recursos físicos e humanos, pela entidade auditada.

c) Auditoria Fiscal ou de Impostos: objetiva alcançar uma perfeita sincronia entre empresa e fisco, promovendo a obediência da legislação de um lado, e de outro, verificando se os controles internos que visam a redução legal da carga tributária (planejamento tributário) são eficientes e funcionam.

3.5.1. Auditoria Fiscal

A Auditoria Fiscal é assegurar, da parte da mesma, o fiel cumprimento de suas obrigações legais e regulamentares para com a Previdência Social.

Fiscalizar é a ação direta no estabelecimento da empresa, com o objetivo de prestar-lhe orientação e assistência necessária ao melhor cumprimento dessas obrigações.

É a ação direta do Fiscal de Contribuições Previdenciárias, no domicílio ou estabelecimento da empresa, com o objetivo de:

a) assegurar o fiel cumprimento, pela empresa, das obrigações legais para com a Seguridade Social;

b) orientar e dar a assistência necessária ao melhor cumprimento dessas obrigações.

Lembramos que para atingir os objetivos acima, é também prerrogativa do INSS, o exame da contabilidade do contribuinte, bem como de quaisquer outros documentos que possam trazer esclarecimentos à ação fiscalizadora. A esse respeito, inclusive a Instrução Normativa 70, já foi mais específica em seu Art. 9º. A auditoria fiscal é o procedimento que objetiva orientar, verificar e controlar o cumprimento das obrigações tributárias por parte do sujeito passivo, relativas às contribuições arrecadadas e administradas pelo INSS, podendo resultar, entre outros, em constituição de crédito tributário, em lavratura de Auto de Infração ou em apreensão de documentos de qualquer espécie, inclusive naqueles armazenados em meio magnético ou em qualquer outro tipo de mídia, materiais, livros ou assemelhados.

Deixou o ato normativo de fora do conceito de auditoria fiscal outros procedimentos que não voltados para a “arrecadação de contribuições”, classificando-os no grupo das “atividades específicas” porém, da mesma forma, constituindo atribuições inerentes ao auditor.

Como se vê, a auditoria preocupa-se com a exatidão dos dados contábeis e com a fidedignidade das informações levadas a público pela contabilidade, o que indiretamente acaba também sendo preocupação da fiscalização previdenciária.

À auditoria cabe cuidar para que as transações empresariais, tais como, pagamento de salários, compras, vendas, pagamento de serviços de terceiros, de despesas etc. sejam relatadas conforme realmente ocorreram, dentro de determinados princípios e boa técnica contábil, sem distorções ou omissões.

À fiscalização cabe, também, zelar pelo conhecimento da verdade, de forma específica, aquela relacionada com as transações que geram as receitas de contribuições previdenciárias, e de forma mais abrangente com todas as demais transações ocorridas no contribuinte. Esta última afirmativa se explica pelo fato de que, erros ou distorções, por exemplo, em vendas, disponibilidades, estoques, custos, etc., podem ser indícios, conforme veremos no decorrer deste trabalho, de evasão de contribuições previdenciárias.

Observa-se que os objetivos de ambas se aproximam e em muito se assemelham, sendo possível à fiscalização, utilizar em sua ação os conhecimentos acumulados pela auditoria ao longo do tempo.

Pode ser dito com segurança, que a busca da verdade, acima de tudo, é o lugar comum que as aproxima, fiscalização e auditoria.

A simples existência de auditoria, seja ela interna ou externa, já determina certa influência nos trabalhos de fiscalização e é fator positivo, pois é indício de que o contribuinte tem seus sistemas de controle revisados, e pode, com raras exceções, dar uma certa tranquilidade ao fiscal de que as normas legais e regulamentares estão sendo cumpridas, ou que, pelo menos existe orientação para o seu cumprimento.

3.5.2. Planejamento do Programa de Auditoria Fiscal

“O plano de auditoria deve basear-se no entendimento do negócio da empresa, de seu sistema de informação e ambiente de controle, da natureza de suas transações e dos seus sistemas de informação, contábeis

e de controle. O plano de auditoria deve ser documentado como parte dos papéis de trabalho e ser modificado, quando necessário, durante o transcurso do trabalho de auditoria".(CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1996, p.129).

O planejador de procedimentos de fiscalização deverá adotar condutas técnicas a apropriadas em seus procedimentos para atuação fiscal, segundo métodos utilizados pelo auditor tradicional:

1) Planejamento da Auditoria

Esse planejamento deve ser feito com a observância dos fundamentos conceituais e legais, precedido de aplicações de métodos e técnicas. As bases metodológicas alternativas que conduzem o auditor ao conhecimento da organização, de seus sistemas e de sua cultura. O planejamento da auditoria das demonstrações contábeis deve permear todo o processo de auditoria e servirá como indicador das etapas de: programação do trabalho de auditoria, análise e avaliação do controle, definição do escopo, tarefas e preparação dos papéis de trabalho.

2) Programação do trabalho de Auditoria

Não se pode afirmar que a simples utilização de um programa represente só vantagem, pois seu uso inadequado poderá representar desvantagens, para as quais o auditor deve estar sempre atento.

"O programa de auditoria consiste no plano de trabalho para exame de área específica. Ele prevê os procedimentos que deverão ser aplicados para que se possa alcançar o resultado desejado. Deve, entretanto, ser bastante amplo e flexível, para permitir alterações durante o andamento das verificações, segundo aconselham as circunstâncias, isto é, a maior ou menor eficiência dos controles internos do cliente. Haverá casos em que os controles internos se revelam de tal modo excelente que dispensam a aplicação de grande número de procedimentos. Entretanto, o reverso poderá também acontecer, aconselhando aprofundar mais as verificações".(FRANCO e MARRA, 1991, p. 224).

O programa é diretamente afetado pelo controle interno, pelo próprio objetivo do trabalho de auditoria e ainda pelas características da empresa a ser auditada.

Objetivo: o programa de auditoria permitirá um registro executado e oferecerá segurança contra possíveis omissões, identificando assim a responsabilidade da execução de cada área, além de propiciar a revisão e a avaliação do exame procedido. Disciplina o trabalho na obtenção do conjunto de informações de que necessita para chegar a uma conclusão do exame realizado.

São objetivos de programa de auditoria:

- a) estabelecer um plano de ação;
- b) traçar um roteiro de execução;
- c) conduzir o auditor na aplicação dos procedimentos técnicos;
- d) propiciar o controle e progresso a ser alcançado no decorrer da execução;
- e) evitar que alguma tarefa deixe de ser executada;
- f) em alguns casos, comprovar a metodologia e a aplicação dos exames e procedimentos.

Antes de o programa de auditoria ser elaborado, faz-se necessário uma fase preliminar de ambientação com base na análise das áreas de atuação, suas dificuldades e importância, a fim de estabelecer o objetivo desejado, e para tanto deve-se elaborar um esquema que obedeça ao seguinte:

- a) plano de auditoria;
- b) estimativa do tempo necessário;
- c) seleção de auditores, auxiliares de auditoria;

d) distribuição dos serviços entre a(s) equipe(s) de trabalho.

Fase Preliminar: uma vez definido o trabalho a ser desenvolvido, o auditor deverá elaborar um programa preliminar de auditoria, detalhando os trabalhos e especificando os procedimentos a serem seguidos, quanto a sua natureza, extensão e oportunidade de sua aplicação, bem como o número de auditores necessários, e permitir que os supervisores estejam constantemente informados sobre os progressos que irão ocorrer.

Para que o programa seja exeqüível, deverá conter os seguintes requisitos:

- a) objetivo do trabalho;
- b) análise dos trabalhos anteriores;
- c) metodologia a ser utilizada;
- d) divisão do trabalho em fases;
- e) detalhamento de cada fase;
- f) preparação dos papeis de trabalho.

Importância: a programação é tão importante para os auditores quanto o conhecimento dos princípios de contabilidade, os procedimentos de auditoria e a legislação básica.

Nenhum trabalho deverá ser concluído sem que o auditor tenha feito minuciosa investigação das causas e ponderação dos efeitos das medidas técnicas-administrativas sugeridas.

O auditor considerará os seguintes elementos, na elaboração do programa:

- a) análise dos sistemas contábeis e de controle interno;

- b) definição e classificação das áreas de risco;
- c) definição e priorização das tarefas a serem executadas;
- d) quais os auditores necessários para cada fase do trabalho;
- e) o tempo estimado para execução de cada tarefa.

Responsável pela preparação do programa: Esta responsabilidade deve ser atribuída ao Auditor-Gerente, a quem compete recomendar a aplicação de procedimentos de auditoria, definir as responsabilidades da equipe, e natureza de seu trabalho.

Pelo fato de cada caso apresentar uma situação específica, o programa deve ser elaborado, na medida do possível, atendendo às peculiaridades da empresa. Na preparação de um programa, alguns fatores devem ser levados em consideração, tais como:

- a) propósito da auditoria;
- b) estrutura e vulto das operações e das transações;
- c) natureza da atividade;
- d) adequação dos controles internos e do sistema contábil;
- e) horário de execução do trabalho em relação ao expediente;
- f) problemas encontrados em auditorias anteriores.

Conteúdo do Programa: o auditor poderá partir de um programa-Padrão, no qual deverá fazer os necessários acréscimos e correção ou mudanças, quando de sua aplicação em determinada empresa. Assim, obterá um programa específico para cada cliente. Ao elaborar um programa específico, deverá levar em conta o seguinte:

O programa não pode ser usado de ano para ano;

O programa não pode ser cópia de Manual de Auditoria (programa-padrão);

O programa não pode ser uma duplicata do ano anterior; este servirá apenas como guia no preparo do programa novo;

O programa deve conter detalhes suficientes para demonstrar que é destinado a um cliente.

Utilidade do Programa: o programa será útil como forma de organização e roteiro do serviço a ser executado, apresentando claramente as instruções e constituindo-se na prova de que os procedimentos foram aplicados. Entre as principais vantagens, pode-se enunciar:

- a) mostra o trabalho essencial a ser feito;
- b) facilita a melhor distribuição das tarefas;
- c) promove uma rotina ordenada de trabalho e economiza tempo;
- d) permite um controle eficiente do desenvolvimento do trabalho;
- e) identifica a responsabilidade de execução de cada parte do trabalho;
- f) facilita o trabalho de revisão dos supervisores;
- g) fornece um guia para os futuros trabalhos;
- h) oferece informes sobre o trabalho realizado, em caso de dúvida.

As tarefas decorrem de razões que serão levadas ao conhecimento dos encarregados de executá-las, de modo a permitir a observação e anotação do que for fundamental, a plena realização dos trabalhos e a obtenção de subsídios para futuras orientações e futuros trabalhos.

O programa de trabalho é documento dinâmico, que contém um mínimo de passos que o auditor deverá seguir em cada missão, e será evidenciado nos papeis de trabalho.

3.5.3. Controles Internos

Os sistemas de controle interno das organizações são reconhecidos como de fundamental importância para os trabalhos da auditoria moderna.

“Controle interno são todos os processos e rotinas, de natureza administrativa ou contábil, destinados a fazer com que na empresa, os colaboradores respeitem e adiram as políticas traçadas pela administração e os ativos tenham sua integridade protegida e todas as operações sejam adequadamente registradas, em sua totalidade, nos registros contábeis e fidedignamente retratadas pelas demonstrações financeiras”. (CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1998, p. 37).

Em seu surgimento, conforme vimos no início deste trabalho, a auditoria era prioritariamente dirigida a apuração de fraudes e o auditor examinava a totalidade das operações da auditada, o que se constituía em um trabalho exaustivo, demorado e de elevados custos operacionais.

Nos tempos atuais, com o aparecimento das grandes organizações e a crescente complexidade das transações empresariais, aliado à necessidade de se reduzir custos sem perder de vista os conceitos de eficiência e eficácia não se pode cogitar de efetuar exames minuciosos como os de outrora.

Faz-se necessário, entretanto, que o auditor possua alguma base sobre a qual depositar confiança, a fim de decidir sobre as características de seu trabalho,

compatibilizando tudo com os riscos a serem aceitos em suas verificações de forma global.

Conforme as normas de auditoria relativas à execução do trabalho, o auditor deve efetuar o levantamento do sistema contábil e de controle interno, avaliar o grau de confiabilidade do controle interno para estabelecer extensão dos procedimentos de auditoria e o momento de sua aplicação.

“Portanto, em primeiro lugar, a avaliação do sistema de controle interno servirá de base para o auditor determinar o grau de confiança que nele possa depositar e, a partir daí, fixar a natureza e extensão dos procedimentos de auditoria a serem aplicados. Especificamente, a avaliação do controle interno permite uma seleção racional de testes. Se, após a avaliação, se decidir que o sistema existente é bom e que se pode confiar bons resultados, tende-se a reduzir a extensão dos testes. A existência de um bom sistema de controle interno aumenta a confiança do auditor quanto a exatidão dos registros contábeis e à veracidade de outros documentos e informações internas. Por outro lado, se a avaliação apontar fraquezas no sistema, é preciso intensificar os testes nas áreas onde ocorrem tais fraquezas.” (ATTIE, 1984, p.67).

A auditoria moderna, longe de se constituir em um trabalho examinador de todos os lançamentos e operações, utiliza-se de confirmações seletivas, na base de testes, que são estabelecidos principalmente em função das peculiaridades dos controles internos de cada cliente.

Os testes de cumprimento são procedimentos de auditoria desenhados para a obtenção de provas da existência dos controles e aferição da sua efetividade, é procedimento contínuo e está relacionada com todos os demais.

A avaliação de controles internos visa adquirir a confiabilidade, segurança necessária à definição do tamanho das amostras a serem testadas, objetivando a

emissão de opinião sobre os procedimentos adotados pela empresa auditada, quanto ao cumprimento das obrigações legais e aos objetivos institucionais.

A avaliação baseia-se em entrevistas e verificações, tudo de acordo com um plano de avaliação. O plano fundamenta-se em questionários. Através de uma série de perguntas pode-se ter uma noção bem formada a respeito do funcionamento dos controles.

Um bom controle deve basear-se em:

- 1) Um bom processo de organização que fixe responsabilidades precisas, paralelas às autoridades conferidas, atendendo as políticas administrativas definidas pela empresa;
- 2) Um regime rígido de evidência da autoridade, através de autorizações assinadas e cobertas por documentação adequada;
- 3) Oportuna emissão dos documentos e um processo de registro seguro, capaz de evitar omissões. De métodos e medidas que estabelecem os caminhos e os meios de comparação e julgamento para se chegar a determinado fim, compondo uma cadeia de procedimentos destinados a controlar as operações e as atividades, preferencialmente formalizados através de manuais, roteiros, check-list;
- 4) Não cumulatividade de funções de modo a evitar que se exclua controle;
- 5) Revisão adequada do exercício do controle. Os procedimentos de controles internos deverão corresponder com exatidão e fidedignidade os dados contábeis e os elementos dispostos na contabilidade, escriturando os fatos contábeis pelo princípio contábil da competência e da oportunidade;

6) Elementos humanos zelosos, capazes de evitarem quaisquer negligências na guarda dos bens, direitos da empresa e na emissão de documentos, tão como no cumprimento das rotinas de trabalho;

7) Supervisão atenta sobre as execuções, compreendendo a eficiência operacional colocada em prática nas transações realizadas pela empresa, com procedimentos de auditoria voltados a testes de cumprimento dos deveres e obrigações implementadas pelos sistemas de controles internos.

Por intermédio do conhecimento obtido pelo auditor, assim como pela aplicação do questionário de avaliação, pode-se defrontar com os seguintes aspectos:

- 1) sistema de controle interno é adequado;
- 2) sistema de controle interno é adequado, podendo, entretanto, ser aprimorado;
- 3) sistema de controle interno é adequado, existindo, porém, fraquezas que deterioram e podem vir a comprometer o sistema em sua totalidade;
- 4) sistema de controle interno é inadequado, pois não atende aos princípios básicos vitais para a obtenção de um sistema de controle interno mínimo.

Em qualquer das hipóteses discriminadas, o auditor deve determinar qual a possível consequência e sua implicação, quais os procedimentos de auditoria a serem aplicados e em que extensão, para a cobertura dos referidos assuntos, estudando-os em toda amplitude que merecem.

Em situações normais, a análise dos sistemas de controles internos, pelo Auditor Fiscal, não assume as mesmas proporções vistas na Auditoria Contábil. Diríamos até que, enquanto o auditor independente está preocupado em detectar pontos fracos e fortes dos controles relacionados com todos os componentes das

Demonstrações Financeiras (Disponível, Contas a Receber, Estoques, Resultados, Passivos, etc.), ao Auditor Fiscal interessam aqueles voltados para a área de pessoal, ligados às contribuições previdenciárias pois compete a ele, verificar sua exatidão.

O Auditor Fiscal estará, na maioria dos casos, preocupado em saber se as bases de incidências de contribuições foram adequadamente determinadas, se os cálculos e alíquotas estão corretos, se os recolhimentos foram efetuados em época própria, se as deduções e compensações foram feitas de acordo com a lei e normas regulamentares, e se os salários e demais verbas e contribuições encontram-se corretamente classificados e escriturados na contabilidade.

Muito embora essas tenham sido as preocupações normais da fiscalização previdenciária, nem sempre apenas isso é suficiente.

Existem casos em que, mesmo que na aparência todos os itens comentados estejam corretos, ainda assim, parem dúvidas ou existam indícios de que os salários (bases de incidências) declarados estejam aquém da realidade. Seria o caso de se utilizar algum procedimento para aferir de forma indireta bases de cálculo pelo menos mais próximas da realidade.

O Auditor Fiscal deve comprovar a priori, que existem vícios, erros ou irregularidades na escrita contábil, demonstrando que o volume de operações registrado não espelha a realidade das transações empresariais, ou até que, a contabilização dos atos e fatos contábeis, não obedeceu a regras legais. Nessas ocasiões, a revisão dos controles de forma mais abrangente é o caminho indicado.

A ênfase nas verificações em itens que tenham pontos fracos de controle, ou que carreguem por suas características alto risco inerente, levará o Auditor Fiscal com maior facilidade à detecção de falhas nos registros.

As áreas que por suas características inerentes e que pelas deficiências nos controles sejam consideradas propensas à ocorrência de irregularidades, devem ser nestas circunstâncias, objeto de verificações mais detalhadas.

3.5.4. As Técnicas de Auditoria no Trabalho Fiscal

A Fiscalização tradicional, diante da responsabilidade de refazer todos os cálculos sobre todos os fatos geradores ocorridos na atividade da empresa em determinado período, o Auditor acaba por se especializar em cálculos sobre os fatos tradicionais, como rubricas inseridas em folhas de pagamento, cálculos de alíquotas, comparação com recolhimentos, etc.

Em empresas de porte médio e grande, o volume de operações, a quantidade de empregados, e conseqüentemente, de registros e documentos ocupam demasiado tempo em tais tarefas. Por isso o Auditor normalmente se ocupa delas com prioridade, deixando, muitas vezes, por imposição das circunstâncias e das exigências que sobre ele recai, de verificar mais amplamente informações relevantes da empresa como um todo, suas atividades, suas dificuldades, seus mecanismos de controle, suas rotinas internas, etc.

O trabalho do Auditor Fiscal em termos acadêmicos, pode ser entendido como um ramo da auditoria, sem contar que suas funções extrapolam, por mais das

vezes, as atividades vinculadas diretamente com a arrecadação, mas ligadas ao interesse geral do Poder Público.

Quando verificamos documentos de comprovação de atividades e tempo de serviço, muitas vezes com decurso de mais de dez anos, não há o que se falar em contribuições. Da mesma forma quando verificamos que determinadas prestações são mantidas pela Previdência Social em função de ilegalidades cometidas pelas empresas no tocante ao controle e prevenção de riscos ocupacionais.

Os enfoques usados pela auditoria moderna devem ser adaptados para uso nas atividades fiscais, com ênfase à binômia eficiência/eficácia, que redunde, como sabemos, em redução de custos/horas de fiscalização.

Os objetivos são semelhantes e a metodologia desenvolvida pela auditoria, já utilizada de forma esparsa pelos Auditores Fiscais, podem ser aplicadas de forma organizada e uniforme, notadamente quanto aos procedimentos específicos de observação, coleta de informações e documentos, testes de validação, elementos de convicção, confirmação ou comprovação e conclusão com relatório específico.

Os conceitos de Auditoria Fiscal e das atividades abrangidas têm modificado rapidamente, a partir das inovações trazidas por instrução normativa internas, quanto à aplicação dos procedimentos de auditoria já consagrados, que podem sempre ser adequados aos objetivos e aos meios das atividades desenvolvidas pelos Auditores Fiscais da Previdência Social.

Assim como os auditores que, com o decorrer do desenvolvimento da profissão, renderam-se à necessidade de não mais verificar todo o universo das

transações sob exame, os auditores fiscais hoje começam a curvar-se a essa exigência.

Torna-se inviável e economicamente injustificável a adoção de enfoques de fiscalização já ultrapassados quando são conhecidas outras maneiras de garantir com relativa segurança, a inexistência de erros e irregularidades significativos não detectados na ação fiscalizadora.

Obviamente que, em se adotando tal postura, alguns riscos devem ser assumidos, todavia dentro de parâmetros aceitáveis e considerados adequados. Os riscos serão estudados no decorrer do presente trabalho, entretanto, nunca serão totalmente eliminados. Cabe-nos, sempre, a tarefa de encontrar formas de reduzi-los.

Salienta-se que os procedimentos de auditoria se aplicam, na realidade, antes de o Auditor ir à empresa. Mesmo o trabalho de planejamento, a programação da fiscalização e verificações preliminares envolvem procedimentos de auditoria, como a análise de informações, índices comparativos e determinação de pontos de desequilíbrio dos dados relativos às contribuições e às empresas contribuintes. Por isso é imprescindível que o auditor fiscal conheça tais informações e os objetivos da ação fiscal, de forma a facilitar a elaboração de seu plano de trabalho.

A auditoria fiscal ou pública compulsória realiza-se pelo objetivo específico de apenas um interessado: o Poder Público, e envolve as operações gerais da empresa, para fins de análise, e especificamente aquelas relacionadas aos respectivos impostos ou contribuições.

1) Aplicabilidade das Normas Técnicas de Auditoria para o trabalho fiscal

As normas de auditoria relativa à pessoa do auditor independente são perfeitamente aplicáveis ao Auditor Fiscal da Previdência Social, que deve possuir competência, capacidade e habilidades pessoais necessárias à função.

"A aplicação dos procedimentos de auditoria deve ser realizada através de provas seletivas, testes e amostragem, em razão da complexidade e volume de suas operações, cabendo ao auditor, com base na análise de riscos de auditoria e outros elementos de que se dispuser, determinar a amplitude dos exames à obtenção dos elementos de convicção que sejam válidos para todos". (CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO ESTADO DO PARANÁ, 1997, p. 270).

A atitude mental independente é também extremamente importante para o Auditor Fiscal, que deve tomar decisões com base em elementos objetivos, não se deixando envolver por influências pessoais externas, tais como, conhecer socialmente o representante do contribuinte, ter algum grau de parentesco ou amizade, sensibilidade a situações difíceis pelas quais atravessa o contribuinte etc.

Entendemos que o Auditor Fiscal ao perceber a existência de algum fato, atual ou pretérito, que esteja de alguma forma a comprometer o seu nível de independência, tem, não apenas o direito, mas a obrigação de manifestar-se impedido, mediante comunicação à Chefia Imediata. A Chefia ao analisar o pedido e as razões que o fundamentam deve, de imediato, designar outro Auditor Fiscal para realizar o trabalho.

O cuidado e zelo profissional são, indiscutivelmente, condições sem as quais todo o trabalho do fiscal pode ficar comprometido. É premissa essencial que deve acompanhar o Auditor Fiscal do início à conclusão do trabalho.

As normas de auditoria relativas ao trabalho de campo são, no nosso entender, também perfeitas para aplicação na fiscalização, principalmente se

observarmos a atual necessidade de o Auditor Fiscal de examinar todo o universo de transações e elementos sob exame.

O planejamento adequado, a análise dos controles internos do contribuinte, a obtenção de material comprobatório em grau suficiente e competente (normas do trabalho de campo), são assuntos que devem ser do conhecimento do Auditor.

Com relação às normas relativas ao parecer, ou relatório de auditoria, nos parecem às mesmas inadequadas para aplicação na fiscalização, justamente porque os resultados da auditoria e da fiscalização são apresentados a públicos diferentes e os interesses nestes resultados também são diversos.

2) Técnicas e Procedimentos Gerais de Auditoria aplicáveis pelo Auditor Fiscal

Segundo CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO ESTADO DO PARANÁ (1997, p. 266) "os procedimentos de auditoria são o conjunto de técnicas que permitem ao auditor obter evidências ou provas suficientes e adequadas para fundamentar sua opinião sobre as demonstrações contábeis auditadas e abrangem testes de observância e testes substantivos".

Após ter avaliado os sistemas de controle interno, o que permitirá ao Auditor traçar a extensão de seu trabalho, definem-se procedimentos ou técnicas de auditoria a serem aplicadas.

Segundo ATTIE, (1984, p. 69) "Procedimentos ou técnicas de auditoria são as investigações técnicas que, tomadas em conjunto, permitem a formação fundamentada da opinião do auditor sobre as demonstrações financeiras ou sobre o trabalho realizado".

Durante a execução do trabalho, o auditor deverá estar atento sobre a melhor forma de obtenção das provas necessárias ao seu trabalho, captando informações consideradas válidas e satisfatórias e avaliando, de imediato, todas as provas e informações obtidas no decorrer dos exames.

Como consequência da utilização das técnicas de auditoria, poderão surgir provas ou evidências de erros que conduzirão o auditor a detectar fraudes culposas ou falhas nos procedimentos de controle interno. Não existe uma técnica de auditoria voltada para a detecção de fraudes ou erros culposos. Estes são descobertos como consequência dos testes e extensão dos exames de auditoria aplicados corretamente.

A prática adequada dessas técnicas, conjugada com os objetivos traçados, permitirá ao auditor executar o programa de auditoria de acordo com tais objetivos e com a segurança fornecida pelos sistemas de controle internos avaliados.

- a) Inspeção: Exame de registros, documentos e de ativos tangíveis; Exemplo: Contagem física de empregados, exame de cartões de pontos, bens permanente imobilizados, existência de obras em andamento no caso de construção.
- b) Observação: Acompanhamento de processo ou procedimento quando de sua execução; é o procedimento de auditoria em que o auditor utiliza todo o conhecimento e experiência, acerca das práticas existentes na atividade da empresa auditada, objetivando coletar indícios e evidência que possam revelar erros, problemas ou deficiências através de exame. Esse procedimento de auditoria exige senso crítico, investigativo do auditor.

A observação é, talvez, a mais generalizada de todas as técnicas de Auditoria. Ela não se aplica à verificação específica de problemas, da forma que o fazem a circularização ou a conferência de cálculos, sendo, ao contrário, de alguma utilidade em quase todas as fases do exame e não devendo jamais ser omitida/negligenciada.

Exemplo:

- 1) Observação sobre o controle de acessos de pessoas na recepção da empresa;
- 2) Observação sobre o movimento de funcionários na marcação do ponto;
- 3) Observação dos departamentos existentes na empresa;
- 4) Observação das pessoas que circulam nos ambiente em que se está desenvolvendo o trabalho, visando identificar possíveis funcionários terceirizados (uniforme, crachá, etc.)
- 5) Correlação entre as Informações obtidas.

Durante a execução do trabalho, o Auditor Fiscal executará serviços cujas informações estarão relacionadas com outras áreas de controle do auditado. À medida que for sendo observado esse inter-relacionamento, o auditor estará efetuando procedimento de correlação.

Exemplo:

- 1) Folha de pagamento e Contabilidade;
- 2) Mapas de custos e Contabilidade;
- 3) Folha de pagamento e GFIP – validação;
- 4) PPRA e GFIP – majoração de SAT;
- 5) Livros Fiscais e Contabilidade;
- 6) Livros Auxiliares e Contabilidade;

7) Listagem de reclamações trabalhistas e Contabilidade;

8) Provas materiais, provas indiretas, evidências e informações.

A opinião formada pelo auditor precisa estar lastreada em bases sólidas, alicerçadas em fatos comprovados, provas materiais, evidências de fatos e informações irrefutáveis.

Quando o auditor obtém provas concretas suficientes que o convençam, precisa estar seguro para convencer, por outro lado, pessoas que não estejam ligadas ao fato.

A prova indireta diferencia-se do indício porque passa a confirmar parte de uma suposição, da qual é elemento direto.

A prova indireta pode, como no caso, estar presa ao sistema, em uma mesma empresa, como pode ser buscada fora dela.

O indício conduz à comprovação; se para o indício construímos modelos, para a prova indireta buscamos o suprimento do teórico com fatos concretos correlatos, complementares, suplementares, análogos ou paralelos.

Na prova indireta é preciso, todavia, comprovar-se o principal, para que se admita o acessório.

c) Investigação e Confirmação: Obtenção de informações junto a pessoas ou entidades conhecedoras da transação, dentro ou fora da entidade;

Exemplo:

Testes de circularização, sob a ótica da confirmação positiva ou negativa – tomador e prestador de serviços, existências de reclamações trabalhistas nas Juntas de Conciliação e Julgamento, (demandas rescisórias no sindicato da categoria);

d) Cálculo: Conferência da exatidão aritmética de documentos comprobatórios, registros e demonstrações contábeis e outras circunstâncias;

Exemplo:

Cálculo de alíquotas de segurados por faixa de incidência, para encargos patronais, cálculo de retenção sobre Nota Fiscal/Fatura, nos casos de cessão de mão-de-obra/empreitada.

e) Revisão Analítica: Verificação do comportamento de valores significativos, mediante índices, quocientes, quantidades absolutas ou outros meios, com vistas à identificação de situação ou tendências atípicas para obtenção de provas materiais suficientes.

Exemplo: Análise de índices econômico-financeiro de forma individual e em comparação com empresas do mesmo setor econômico, exame de elementos subsidiários como gastos com energia elétrica, água, tributos em geral, etc. comparadas a evolução de contribuições previdenciárias.

f) Testes Matemáticos Globais: É procedimento de auditoria voltado para a constatação da adequação das operações aritméticas e financeiras. Embora seja simples esta técnica não deverá ser subestimada, podendo revelar as situações em que erros possam ter sido cometidos, acarretando distorções numéricas substantivas.

Exemplo:

- 1) Cálculo de GPS, guias de recolhimento;
- 2) Cálculo de retenção de serviços prestados sob a modalidade de cessão de mão-de-obra/empreitada à disposição exclusiva do tomador;

3) Conferência de somas e subtotais e total geral de folha de pagamento, por amostragem, reprocessamento de cálculos. Existe sistema no Departamento de Pessoal, que elabora folha de pagamento viciadas em engolir somas e subtotais;

4) Abatimento dos valores devidos declarados e apurados na GFIP.

g) Verificar a integridade dos valores contidos no livro Razão: O Livro Razão (obrigatório a partir de 1992) é instrumento fundamental no trabalho de auditoria. Sem ele, ficaria quase que impraticável um exame detalhado da escrituração contábil e seus relatórios. Como a legislação dispensa o seu registro em órgão próprio, torna-se obrigatória a confirmação dos dados nele lançados com aqueles constantes no Livro Diário. Os testes devem ser feitos segundo o melhor critério de amostragem eleito pelo Auditor Fiscal.

Notar ainda que, neste momento, pode-se verificar, dentre outros, os lançamentos relativos a contabilização da folha de pagamento e seus encargos, em contas como: Salários a Pagar; Despesa com Salários, custos e despesas operacionais; INSS a Recolher; Despesa com INSS; FGTS a Recolher; Despesa com FGTS; Provisão de Férias, Provisão de 13º Salário.

h) Confrontar Valores contidos nos Resumos de Folha Pagamento com o Livro Razão: Salários; Provisões; Encargos Sociais e Trabalhistas (INSS, FGTS, férias, 13º salário); Contribuição descontada dos segurados em títulos próprios.

i) Testar lançamentos no Livro Diário: É preciso que o Auditor Fiscal tenha segurança de que os lançamentos contábeis correspondem à realidade dos fatos ocorridos na empresa. Para isso, deverá confrontar, segundo o critério de amostragem que julgar mais apropriado, alguns documentos com os seus

respectivos lançamentos no Diário. Atenção especial deverá ser dada a aqueles relacionados com fatos geradores de contribuições previdenciárias como, por exemplo:

Salários, valor devido ao INSS, pró-labore, indenizações trabalhistas, serviços de pessoa física, serviços de pessoa jurídica (solidariedade e retenção), C/C Diretores, Caixa, movimentação.

j) Confrontar valores contidos nos resumos de Folha Pagamento com dados Externos: A partir de dados externos, fazer um batimento entre os valores apurados nas folhas de pagamento (resumos) e aqueles informados a outros órgãos/entidades:

Massa salarial RAIS; Guias de recolhimento ao FGTS (até 12/1998); Declaração de IRPJ (últimos cinco exercícios); Sistema de Batimentos; Guia de Recolhimento de Reversão Salarial (relação de empregados e salários); Convenção e acordos coletivos; Guias de recolhimento de convênios (terceiros); Apólice de seguro e assistência médica confrontar nome dos beneficiários com a folha de pagamento, pode conter empregados sem registro.

K) Outros documentos/livros que poderão ser verificados: Conforme julgar necessário e de acordo com a realidade de cada caso, outros documentos poderão ser analisados. Por exemplo:

Livro de Registro de Entrada e Saída de Mercadorias (comercialização de produtos rurais);

Escalas de plantão ou de serviços;

Livro de Apuração do ISS (para as prestadoras de serviços);

Livro Termo de Ocorrência e Registro de Documentos Fiscais Modelo 6 (contém relação das notas fiscais utilizadas como entrada de mercadorias e anotações de fiscalizações do ICMS);

Declaração Fisco Contábil (batimento do faturamento, número de empregados e aquisição de produtos rurais);

Livro de Inspeção do Trabalho (especialmente com relação a Auto-de-Infração sobre riscos ambientais, e demais autos);

Livro de Apuração do ICMS;

Livro de Apuração do IPI;

Livro de Apuração do Lucro Real (Adições);

Documento de propriedade dos veículos (transportadora);

Documento de venda de bens do ativo permanente;

Certidão de acervo técnico da pessoa jurídica (CREA), no caso de fiscalização de construtoras (contém relação das obras e responsável técnico);

ART – Anotação de Responsabilidade Técnica;

Alvarás e Certificados de Conclusão de obras; Contratos de Prestação de Serviços (pessoas físicas e jurídicas), preferencialmente os dos meses coincidentes com as folhas de pagamento;

Notas Fiscais de Prestação de Serviço (nos casos de cessão de mão-de-obra, trabalho temporário, cooperativas, empreitadas e subempreitadas de obras de construção civil), preferencialmente as dos meses coincidentes com as folhas de pagamento;

Demonstrações contábeis (Balanço, DRE, Balancete e outros); Quadro de cargos e funções (homologado pelo Ministério do Trabalho);

Verificar numeração das notas fiscais autorizadas para o contribuinte sujeito à Inscrição Estadual (Autorização para Impressão de Documentos Fiscais – AIDF). Tal procedimento permite identificar utilização de notas “frias-falsas” que estão servindo para retiradas de numerários do caixa com outra finalidade, diversa da que esta contabilizada. Consultar também a situação cadastral das empresas de todo o País com relação ao ICMS, logo permite identificar empresas que estão com atividades paralisadas ou encerradas, o que corrobora o entendimento expressado na análise anterior.

l) Exame de documentos importantes: É o procedimento de auditoria que cumpre fazer revisões dos documentos que, por sua natureza, podem afetar de alguma forma as operações da empresa, como as atas das reuniões de diretoria e assembleias de acionistas, contratos importantes, dispositivos legais, estatutos sociais, etc.

Exemplo:

- 1) Exame de contratos/estatutos e alterações com objetivo de coletar dados de objetivo social, composição do quadro de participação societária.
- 2) Exame dos principais contratos de prestação de serviços, de valores mais significativos. Contratos de cessão de mão-de-obra/empreitada e demais contratos de mão-de-obra terceirizada.
- 3) Contrato de aluguéis para moradia de empregados/dirigentes, como forma de salário indireto, “in natura” ou quando o imóvel pertence ao sócio e este é locado por valores superiores ao de mercado, caracterizando o excesso como remunerações disfarçadas a dirigentes ou representantes comerciais.

4) **Análise de agregados econômicos e financeiros:** É o procedimento de auditoria que tem por objetivo o exame de tendências significativas podendo ser evidenciado mediante a elaboração e interpretação de índices, comparações de informações de empresas do mesmo ramo de atividade.

Pode ainda, envolver o estudo da inter-relação entre os componentes das demonstrações contábeis da auditada, analisados de forma ilustrativa por meio de gráficos, quadros demonstrativos de maneira evidenciar as flutuações, tendências evolutivas e de correlação dos fatos.

m) **Inspeção física ou Visual:** É o procedimento complementar que objetiva constatar a existência de elementos representativos, que foram vistos e se estes encontram devidamente registrados.

No exame físico é feita a verificação "in loco", fazendo-se as anotações necessárias para posterior confronto com os registros existentes, em livros e controles administrativos.

O exame físico não existe por si só. Trata-se de um procedimento complementar que permite ao Auditor verificar se há correspondência nos registros do órgão/entidade. Dessa forma, a comprovação física serve para determinar que os registros estão corretos e os valores são adequados em função do item examinado.

n) **Inquirição Oral:** É procedimento de auditoria que consiste na formulação de perguntas e obtenção de respostas de funcionários e empregadores, de formas satisfatórias, sobre aspectos específicos das operações. Pode ser efetuada através de questões formais, conversação normal ou sem compromisso. Utiliza-se neste processo a coleta de dados através de questionários e entrevistas.

O auditor deve ter em mente que as respostas obtidas deverão ser examinadas para constatação de sua efetiva comprovação e veracidade.

O inquérito é, provavelmente, o método de coleta de informações de que o auditor mais se utiliza, tanto para a obtenção do conhecimento do sistema de controle interno, quanto para a obtenção de dados para análise de indícios e evidências.

Exemplo:

1) Inquérito formulado a empregados sobre benefícios recebidos, política de cargos e salários e demais vantagens disponibilizadas pela empresa.

2) Inquérito formulado a empregados sobre a rotatividade de empregados na empresa.

3) Inquérito formulado a empregados/chefe de setores sobre os sistemas de controles internos existentes.

o) Revisão Analítica: Constitui-se na reconstituição passo a passo de um procedimento contábil, administrativo ou fiscal. Esse é o procedimento de auditoria já tradicionalmente executado pela fiscalização previdenciária através do "recálculo" de bases de incidência e valores devidos, a partir dos documentos originais.

A maior parte do tempo de trabalho dos fiscais nas empresas é dispendido nesse tipo de revisão, sendo que tais tarefas normalmente são executadas de forma contínua tentando abranger a integralidade dos fatos geradores ocorridos no período.

Em auditoria, este procedimento é específico e direcionado para operações ou períodos determinados por amostragem ou em função de análise de elementos relevantes. Entendemos que poderia ser perfeitamente utilizado pelos

Auditores Fiscais da Previdência Social, principalmente pelo seu aspecto relacionado com a identificação de flutuações ou itens incomuns.

A revisão analítica pode se mostrar extremamente interessante em uma situação na qual o Auditor Fiscal esteja convencido de que as bases de incidência oferecidas ao cálculo das contribuições Previdenciárias encontram-se abaixo do esperado.

Esse procedimento não pode ser confundido com a reconstituição de todos os fatos durante todo o período auditado, através de um trabalho metódico, exaustivo demorado e de elevados custos para a instituição.

A revisão analítica pode auxiliar a evitar desperdício de tempo, levando o responsável pelos exames a solicitar os documentos apenas das rubricas que, dado o ramo de atividade, se mostrem incomuns ou não usuais, ou daquelas onde de um período para outro ocorreram variações significativas inexplicadas.

p) Exame da escrituração: É o procedimento de auditoria que busca verificar o cumprimento e a autenticidade das informações contábeis em contas apropriadas nos títulos próprios.

Exemplo:

1) Verificação de horas excedentes à jornada normal, horas-extras, comissões sobre vendas, gratificação de função (incluídas em controles administrativos) e a devida inclusão em folha de pagamento.

2) Acompanhamento do fechamento da folha de pagamento e a forma de contabilização da mesma.

3) Prazo de adequação dos programas de folha de pagamento por ocasião de alteração da Legislação previdenciária.

4) Investigação minuciosa.

É o procedimento de exame em profundidade de fato contábil, registro, livros auxiliares e controles administrativos visando dar maior detalhamento e veracidade para detectar a existência de possíveis irregularidades. Normalmente, somente é utilizada na ocorrência de eventos ou situações incomuns.

de processos e natureza da demanda.

q) Na empresa; atualizar cadastro: Os dados cadastrais são importantes especialmente para o correto enquadramento nos diversos códigos e suas alíquotas, fundamentação legal de uma possível NFLD, relação dos co-responsáveis. Pode-se verificar, ainda, a existência de entidades associadas e partes relacionadas, objeto social, legislação aplicável (órgão público ou empresa privada, sociedade civil ou mercantil, filantrópica, Simples, Lucro Real ou Presumido) e outras informações.

Confrontar dados do CNPJ/MF, atos constitutivos e alterações com aqueles constantes do cadastro, especialmente:

Endereço; CNAE; FPAS; SAT; Terceiros; Filiais (início e encerramento); Sócios durante todo o período do crédito previdenciário (data de início e data final, endereço); Contador (CRC, endereço, fone); Situação jurídica da empresa (falência/concordata, cisão, incorporação, fusão).

r) Conhecer a Empresa: Antes de iniciada a verificação dos livros e documentos fiscais e contábeis, é essencial que se conheça o dia-a-dia da empresa: seu ramo de atividade, o ambiente onde suas atividades são desenvolvidas, seu nível de

organização, se está sujeita a variações sazonais, os responsáveis pelos setores de recursos humanos, contabilidade e processamento de dados, dentre outros.

s) Conhecer os sistemas contábeis: Conhecer as práticas contábeis adotadas pelo contribuinte facilita o trabalho de análise dos documentos e lançamentos contábeis, bem como das demonstrações apresentadas.

Como é contabilizada a folha de pagamentos (salários, provisões, encargos, títulos próprios, deduções);

A folha de pagamento é integrada com a Contabilidade?

A GFIP é integrada com a folha de pagamento (sistema de validação)?

O sistema de controle de custos é integrado à Contabilidade?

Existem controles internos? Qual seu grau de confiabilidade?

Existe auditoria interna ou externa? Regular ou eventual? Os relatórios e pareceres dos auditores estão disponíveis à fiscalização?

Os livros contábeis obedecem às formalidades legais (encadernação, registro na Junta Comercial ou Cartório, folhas devidamente numeradas, ordem cronológica)?

Os Diários são registrados no órgão competente?

Houve mudança da legislação previdenciária no período fiscalizado? O sistema contábil foi adequado de imediato?

Houve mudança de fornecedor dos programas informatizados?

Qual o regime de tributação do contribuinte perante a Receita Federal?

A empresa está sujeita a plano de contas específico?

No caso de empresa multinacional, a mesma está obrigada a manter a escrituração de acordo com as normas do país de origem, além da nacional?

t) **Análise e verificação da documentação apresentada, verificar a Integridade da Folha de Pagamento:** Observar, pôr amostragem, se os dados informados nas folhas de pagamento de salários correspondem a aqueles constantes dos recibos de salários, termos de rescisão, recibos de férias, adiantamentos:

- 1) Recibos de salários (rubricas, contribuição descontada dos segurados, salário-maternidade, salário-família, base de cálculo INSS e FGTS);
- 2) Termos de rescisão de contrato de trabalho (maior remuneração, data de admissão e demissão);
- 3) Recibos de férias (valores, período de gozo);
- 4) Fichas de salário-maternidade/atestados médicos;
- 5) Livro de Registro de Empregados (salários, jornada de trabalho, data de admissão e demissão, alterações de salários);
- 6) Mapa de provisão de férias e 13º salário;
- 7) Tabela de incidências da folha de pagamento do contribuinte (rubricas integrantes do salário de contribuição).

u) **Verificar a integridade dos resumos das folhas de pagamento:** Observar se os resumos demonstram a realidade dos valores e dados informados na folha de pagamentos analítica. Assim, o Auditor poderá agilizar os seus trabalhos a partir da verificação das informações contidas nos próprios resumos:

- 1) Número de segurados;
- 2) Base de cálculo do INSS e FGTS;
- 3) Valor da contribuição descontada dos segurados empregados;
- 4) Valores de salário-maternidade e salário-família pagos;
- 5) Testar a consistência dos resumos de cálculo da folha de pagamento.

v) Verificar Guias de recolhimento (GRPS): Verificar se recolhimentos foram efetuados corretamente: Base de cálculo; Alíquotas (SAT, Terceiros, FPAS); Deduções (salário-família, salário-maternidade); Compensações (origem, mapa de compensação e critério de cálculo); Conta-correntes (se guias apresentadas constam do banco de dados INSS – GRPS/GPS/GPS Eletrônica); Ajuste de guias no Sistema. GFIP/GRFP (a partir de 01/1999).

Instrumento de confissão espontânea de débito e de informações importantes para os segurados para a concessão de benefícios, a GFIP deverá ser analisada, principalmente, nos seguintes itens:

Inclusão de todos os segurados (empregados, avulsos, autônomos, empresários); Códigos CNAE, SAT, Terceiros, Simples; Versão SEFIP e Tabelas; Salários; Valor recolhido ao FGTS; Salário-família e salário-maternidade; Categoria dos segurados e movimentação; Códigos dos segurados com atividade especial;

Valor devido sobre nota fiscal de cooperativas de trabalho; GFIP específica por tomador de serviços e obra; Rural; Patrocínio, publicidade; Reclamatória trabalhista.

w) Processos Trabalhistas: Além da verificação da existência de fatos geradores de obrigações previdenciárias e o seu devido recolhimento, a análise dos documentos existentes em processos trabalhistas (mesmo aqueles já encerrados), pode trazer fatos não constatados no exame da documentação apresentada pela empresa. Estes fatos podem subsidiar uma possível desconsideração da contabilidade do contribuinte para fins de aferição indireta da base de cálculo das contribuições.

x) Aferição Indireta: A aferição indireta se caracteriza pela determinação arbitrada de salário de contribuição nas situações que a empresa não apresenta ao Fiscal os documentos e registros necessários ou os apresenta de forma incompleta. Nesse

caso a empresa “deixou de cumprir” obrigação acessória prevista em norma jurídica, o que deve ser perfeitamente explicitado pelo agente fiscalizador através de documentos emitidos, autos de infração e relatórios fiscais.

A fiscalização deverá observar se a escrituração contábil está revestida das formalidades legais e efetuada de acordo com as normas e os princípios de contabilidade geralmente aceitos. Caso negativo a contabilidade será desconsiderada e os salários de contribuição aferidos.

A aferição indireta, portanto, somente se aplica se restar comprovado, de forma inequívoca, que a escrita contábil do contribuinte (quando existir) possui erros e vícios, ou que não registrou a totalidade das operações concretizadas pelo estabelecimento, e que, portanto não pode fazer prova a seu favor. É indispensável no procedimento de aferição, o levantamento ser precedido do Auto de Infração.

As fontes de informações para se aferir os salários de contribuição podem ser as mais diversas e variáveis em função das circunstâncias que envolvem cada trabalho, citamos algumas:

- 1) Mediante comparações pelo porte da empresa , ramo, faturamento;
- 2) Mediante verificação física e aplicação do piso salarial de cada categoria;
- 3) Pelo número médio de segurados anteriores ao período aferido;
- 4) Por contratos de prestação de serviços, (cessão de mão-de-obra);
- 5) Pela aplicação do sistema DRO (p/ construções).

Lembramos que em qualquer exame deve predominar a técnica e o bom senso classificados como os melhores guias que se pode dispor no desenvolvimento de nossos trabalhos.

Assim, antes de partir para um procedimento de desconsideração da contabilidade e a conseqüente aferição, criando um procedimento na maioria das vezes questionável por parte das empresas, é de bom alvitre observar se os lançamentos contábeis, mesmo que às vezes pecando contra a boa técnica contábil, não nos serve de prova.

O que quer se ressaltar é que deve-se usar a contabilidade da empresa, o máximo possível, como prova em favor do nosso levantamento. Para isso é necessário, na maioria das vezes, traduzir textualmente o que diz os procedimentos contábeis de forma que todos quantos tiverem vistas do resultado do nosso trabalho entendam exatamente o que ocorreu, independente de conhecerem ou não de contabilidade.

y) Importância dos registros das empresas: As experiências de auditorias anteriores são fundamentais como auxílio no planejamento dos trabalhos e na extensão dos procedimentos a serem adotados.

Nem sempre o que ocorreu no passado necessariamente ocorrerá no futuro, mas, em situações normais, podemos economizar esforços, como tempo e dinheiro, além de otimizar resultados se evitarmos os erros e repetirmos os acertos do passado.

Tem se observado que nem sempre a Fiscalização da Previdência se utiliza desse valioso instrumento como auxílio em suas decisões relativas à extensão, natureza e oportunidade de aplicação de procedimentos.

Em fiscalizações recorrentes já se pode previamente ter um conhecimento razoável da empresa sob fiscalização:

- 1) Seu negócio e peculiaridades que lhe são inerentes;

- 2) Sua situação econômica financeira; seu sistema de controles internos;
- 3) Ambiente de controle, ou seja, a disposição das pessoas envolvidas em cumprir as rotinas de controle;
- 4) Sua propensão ou não ao cumprimento de obrigações legais e regulamentares; os riscos inerentes e de controle;
- 5) As impropriedades encontradas.

Obviamente que o Auditor Fiscal, não pode confiar cegamente nessas informações, porque podem ter havido modificações desde a última visita, mas ele, na maioria dos casos, se estiver de posse de bons subsídios gastará menor tempo com esse processo.

Em igual patamar de importância encontram-se as informações sobre os procedimentos adotados em visitas fiscais anteriores, sua extensão, as causas de sua eleição, e, que erros foram detectados através da sua adoção.

Os trabalhos de anos anteriores podem ter revelado fraquezas específicas em determinados itens ou unidades. Por exemplo: nos exames da filial "c" verificam-se poucos erros, enquanto que na "d" e "e" os erros foram constantes no decorrer dos trabalhos.

Se as informações anteriores dão conta de que, por exemplo, efetuando confrontação (cartões ponto/folhas/GRPS) não foram encontradas divergências significativas, em nenhuma competência, não existe, salvo em casos especiais, nenhuma necessidade de se aplicar o mesmo procedimento, de forma exaustiva. Talvez fosse melhor enfatizar a conferência de cálculos, a contagem física, um exame rigoroso na contabilidade, ou mesmo se obter evidência externa sobre salários da categoria em outras empresas ou através de sindicatos de classe etc.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A velocidade que as informações são transmitidas atualmente, a concorrência, a globalização, entre outras situações, fez aumentar a exigência de uma ação eficiente, sem falhas que busca atingir seus objetivos e lucros mais rapidamente.

Por isso, o Auditor Fiscal deve ficar atento a tais informações para saber se ela é ou não verídica antes de informa-la as pessoas das quais as necessitem.

Existe, pois, uma Ordem Tributária, isto é, um conjunto de princípios e normas voltados a disciplinar a atividade tributária exercida pelo Poder Público, estabelecendo parâmetros e determinando limites, ao mesmo tempo em que resguarda o Erário de ataques criminosos dirigidos a dilapidar o Tesouro.

Atualmente o Governo convive com diferentes níveis de segurança que vão de projetos sofisticados, usando tecnologia de ponta a ambiente de nível primário.

Antes da instituição dessa Política de Segurança da Informação, a segurança das aplicações e das informações do Governo e do Cidadão dependiam de uma ação isolada de cada órgão de governo. A partir de agora, as ações passam a ser integradas, mais importantes ainda colaborativas, compartilhando experiências e solidarizando-se problemas procurando um caminho para se chegar a um nível de segurança semelhante ao dos países altamente desenvolvidos.

No Brasil, nessa tarefa de modernização, torna-se preponderante a reforma do sistema fiscal, que passa basicamente não só pela criação de novas

regras, mas também pela melhoria dos mecanismos de implementação e aplicação das leis fiscais.

Nesse contexto, destaca-se a necessidade de formação de profissionais para a administração fiscal, a integração econômica e áreas correlatas, com o objetivo de contribuir para a modernização da administração pública brasileira, apoiando as mudanças necessárias do sistema fiscal para conferir-lhe eficiência, justiça e diminuição da fraude, sonegação, evasão e fraude fiscais; cooperar na preparação dos funcionários públicos brasileiros para as transformações decorrentes do novo ambiente global; colaborar na continuidade do processo de integração do Brasil no âmbito do direito fiscal, ampliar a consciência dos funcionários públicos brasileiros em relação aos problemas que envolvem o processo de integração sob a forma de acordo nacional e regional.

Além dos benefícios internos, as reformas fiscais e a modernização administrativa, em curso no Brasil, podem ser de fundamental importância e ter evidentes implicações positivas na economia nacional e regional, considerando os impactos dessas reformas no processo de harmonização fiscal decorrente do aprofundamento da realidade Brasileira.

O Estado brasileiro deverá enviar esforços visando à melhoria da administração fiscal nos governos federal, estaduais e municipais, pelos seguintes meios: modernização da máquina administrativa com programas de aquisição de equipamentos, capacitação de funcionários e informatização de processos; e alterações legislativas, e procedimentos de planejamento, técnicas de auditoria fiscal específicos fazem parte de um conjunto de atividades de apoio à Modernização do Sistema Fiscal Brasileiro, que deveria ser executado no âmbito nacional. Utilizando-

se de experiências com integração dos diversos estados membros, em matéria de harmonizar e coordenar suas políticas fiscais e nas suas relações intergovernamentais internas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti, **Auditoria: Um Curso Moderno e Completo**, 5ª edição, São Paulo: Atlas, 1996, 417 p.
- ATTIE, Willian. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 2ª edição. São Paulo : Atlas, 1984, 391 p.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Organizado por Roque Antonio Carrazza, 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- COMER, Michael; ARDIS, Patrick M.; PRICE, Sdavid H. **Fraude, Corrupção e Desonestidade nos Negócios** . São Paulo: McGraw-Hill, 1990.
- Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo. **Curso Básico de Auditoria. Normas e Procedimentos**. São Paulo: Atlas, 1996.
- Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Paraná. **Coletânea da Legislação da Profissão Contábil**. Gestão 1996-1997. Curitiba, 1997.
- FRANCO, Hilário & MARRA, Ernesto. **Auditoria Contábil**. 2ª edição, São Paulo: Atlas, 1991.
- GIL, Antonio de Loureiro. **Auditoria de Negócios**. São Paulo: Atlas, 2002, 240 p.
- GIL, Antonio de Loureiro. **Auditoria da Qualidade**. São Paulo: Atlas, 3ª edição, 1999, 274 p.
- GIL, Antonio de Loureiro. **Como Evitar Fraudes, Pirataria e Conivências**. São Paulo: Atlas, 1998, 217p.
- HERNANDEZ PEREZ JÚNIOR, José. **Auditoria das Demonstrações Contábeis: normas e procedimentos**. 2 ed. São Paulo : Atlas, 1998.
- MAGALHÃES, Antonio de Deus F. **Auditoria das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2001.
- MAGALHÃES, Antônio de Deus Farias, SOUZA, Clóvis de, FÁVERO, Hamilton Luiz, LONARDONI, Mário. **Perícia Contábil, Uma abordagem teórica, ética, legal, processual e operacional**, 3º ed. São Paulo: Atlas.
- MALHEIROS. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 17ª ed. São Paulo, 2002
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Teoria da Imposição Tributária**. Editora Saraiva, 1983.

MORAES, Alexandre de; Smanio, Gianpaolo Poggio. **Legislação Penal Especial**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SÁ, Antonio Lopes de. **Perícia contábil**. 5 ed. , São Paulo: Atlas, 2002,

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Vol. I 12º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993,

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Vol. II 12º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993,

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. vol. III 12º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993,

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**.vol. IV 12º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993,

ZAPPA ,Wilson Alberto. PETRENCO, Solange Ap. **Prova pericial contábil, aspectos práticos e fundamentais**, 2º ed., Editora Juruá:

Periódicos

ANFIP, Revista. **A Reforma Tributária e seus Efeitos na Área Social**, Brasília 2000.

ANFIP, Revista. **Estudo sobre Seguridade Social**

Correio Braziliense, (de 10/01/2003)

". Correio Braziliense (de 04/11/02)

Prévio Esgotamento da Via Administrativa e Ação Penal nos Crimes Contra a Ordem Tributária. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, nº 15, p. 231/239.

Souza, Nelson Bernardes de. Crimes contra a Ordem Tributária e Processo Administrativo. Revista Brasileira de Ciências Criminais. São Paulo, nº 18.

Leis e Decretos

Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000

Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990

Lei nº 9.527/97).

Lei 9.249/95

Lei 10.256/2001

9.983, de 14 de julho de 2000

Lei nº 9.528/97

Lei nº 9.964/2000

10.666/03

CFC NS 820/97, de 17.12.1997

CFC nº 750/93

Código Penal Brasileiro Decreto Lei 2.848 de 07/12/1940

Lei 8.212 de 24 de julho de 1991

Decreto 3.048 de 06 de maio de 1999

Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990

Lei nº 9.527/97).

Lei 9.249/95

Lei 10.256/2001

9.983, de 14 de julho de 2000

Lei nº 9.528/97

Lei nº 9.964/2000

10.666/03

CFC NS 820/97, de 17.12.1997

CFC nº 750/93

Fonte de pesquisa extraída da Internet

(<http://www.modulo.com.br>)

<http://www.estadao.com.br/economia/financas/noticias/2002/jul/09/40.htm>

<http://www.fraudes.org/fraudes>

<http://www.cfc.org.br>